

285
176



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO



**ORGANIZACION JURIDICA DE LA EMPRESA PUBLICA Y
SU RELACION CON EL DESARROLLO ECONOMICO Y
SOCIAL DE MEXICO.**

T E S I S

Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:
CRISPIN HERNANDEZ MELO

México, D. F.

1983



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

CAPITULO I.- LA EMPRESA PUBLICA Y LA PARTICIPACION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA.

1.1	Conceptos Fundamentales.	1
1.1.1	Concepto de Desarrollo.	2
1.1.2	Teorías del Desarrollo.	3
1.1.3	Características Principales.	4
1.1.4	Objetivos del Desarrollo.	6
1.1.5	Países Desarrollados.	6
1.1.6	Países Subdesarrollados.	8
1.1.7	Características Principales.	9
1.1.8	Obstáculos al Desarrollo.	14
1.1.9	Medios para lograr el Desarrollo.	15
1.1.10	La Planificación como factor del Desarrollo.	16
1.1.11	Características Principales.	17
1.1.12	Los Procesos de Planificación.	18
1.1.13	La Planificación en México.	19
1.1.14	Importancia del Ejecutivo Federal en la Planificación.	22
1.1.15	Importancia del Legislativo Federal en la Planificación.	22
1.1.16	Plan Nacional de Desarrollo.	23
1.1.17	La Reordenación Económica.	24
1.1.18	El Cambio Estructural.	24
1.1.19	Papel de la Empresa Pública en el Desarrollo.	25
1.1.20	La Diversificación Sectorial de las Empresas Públicas.	26
1.1.21	Ventajas de la Empresa Pública en el Desarrollo.	27

1.1.22	Desventajas de la Empresa Pública en el Desarrollo.	28
1.1.23	Medidas para Obtener el Desarrollo de la Empresa Pública.	30
1.1.24	La Empresa Pública en el Desarrollo Mexicano.	31
1.1.25	Las Estrategias del Estado para lograr el Desarrollo de las Empresas Públicas en México.	33
1.1.26	Concepto de Empresa Pública.	35
1.1.27	Concepto de Empresa en el Derecho Mexicano y en especial en el Derecho Mercantil.	41
1.2	Marco Jurídico Constitucional de la Empresa Pública.	44
1.2.1	Objetivos de la Empresa Pública.	49
1.2.2	Fines de la Empresa Pública.	50
1.2.3	Antecedentes de la Intervención del Estado Mexicano en la Economía.	51
1.2.4	Concepto de la Intervención del Estado en la Economía, en el caso de México.	56
1.2.5	Fundamento Constitucional de la Intervención del Estado en la Economía Mexicana.	59
1.2.6	La integración de la Empresa Pública y la Empresa Privada en la Constitución.	62
CAPITULO II.- <u>EL REGIMEN JURIDICO DE LA EMPRESA PUBLICA.</u>		
2.1	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	66
2.2.1	Organismos Desconcentrados.	66
2.2.2	Organismos Descentralizados.	67
2.2.3	Empresas de Participación Estatal.	69
2.2.4	Empresas de participación Estatal Mayoritaria.	70

2.2.5	Empresas de participación Estatal Minoritaria.	73
2.2.6	Fideicomiso Público.	75
2.2.61	Marco Jurídico del Fideicomiso Público.	76
2.2.62	Elementos del Fideicomiso Público.	78
2.2.63	Objetivos Principales.	79
2.2.64	Características Principales.	80
2.2.65	Fines del Fideicomiso Público para lograr el Desarrollo Económico y Social.	83
2.2.7	Proceso de Regulación Jurídica de la Empresa Pública.	83
2.2.71	Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.	85
2.2.72	Ley General de Deuda Pública.	86
2.2.73	Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.	87
2.2.8	Formas Jurídicas de la Empresa Pública (estadísticas).	90
2.2.9	Creación de Organismos y Empresas por Periodos Convencionales.	91
2.2.10	Número de dependencias del Sector Público.	92
2.2.11	Registro de la Administración Pública Federal Paraestatal.	93
CAPITULO III.- <u>EL CONTROL DE LA EMPRESA PUBLICA.</u>		
3.	Introducción.	126
3.1	Concepto de Control.	127
3.1.2	Objetivos del Control.	128
3.1.3	Concepto de Eficacia en Función del Cumplimiento de los objetivos de las Empresas Públicas.	129

3.1.4	Concepto de Eficiencia en Función de la Medición de Metas en las Empresas Públicas.	130
3.1.5	Diferentes Tipos de Control de las Empresas Públicas.	132
3.2	El Control por el Ejecutivo y la Administración Pública Federal sobre el Sector Paraestatal.	133
3.2.1	El Control Jurídico por el Ejecutivo Federal.	138
3.3	La Fiscalización del Poder Legislativo Federal sobre la Empresa Pública.	140
3.4	La Política Económica de los Controles en la Empresa Pública.	143
3.5	La Sectorización de la Administración Pública Federal y la Discriminación de la Administración Pública Federal y la Discriminación de Controles.	150
3.6	Organos de Control del Estado sobre las Entidades Paraestatales.	153
3.7	Autocontrol de las Empresas Públicas.	154
3.8	Personal Ocupado en la Empresa Pública 1970-1980	155
3.9	Venta de los Bienes y Servicios ofrecidos por las Empresas Públicas en Relación al Producto Interno Bruto (1970-1980)	156
3.10	Contribución del Sector Paraestatal a los Ingresos Tributarios del Gobierno Federal (1970-1980)	157
3.11	Participación de la Empresa Pública en las Importaciones (1970-1980).	158

INTRODUCCION

En la actualidad, vivimos una época en la que los cambios se suceden con gran velocidad en todos los órdenes del quehacer humano; por lo cual la convivencia es a nivel mundial y no obstante las enormes diferencias - que existen entre los países, tanto en su grado de industrialización, como en su orientación ideológica, tienen un objetivo común: el desarrollo económico y social, aunque por medios y modelos distintos.

México debe enfrentar una realidad difícil cuya superación implica - un reto y la participación activa y eficaz de todos; porque a pesar de -- que contamos con recursos naturales vastos, tenemos graves deficiencias - financieras y tecnológicas, que limitan en buena medida su adecuada explotación. El modelo de desarrollo que sigue el Estado Mexicano se basa en la participación concertada de los sectores privado y público; de ahí que la intervención de la Administración Federal sea determinante e imperativa en los terrenos de la producción y distribución de ciertos bienes y la prestación de servicios básicos. Esto como único medio para acelerar y - mantener el equilibrio en el desarrollo económico deseado, creando un clima de confianza y productividad, basado en el conocimiento de la realidad y de las necesidades nacionales.

Complementariamente a los diversos medios con que el Gobierno Central cuenta para conocer y observar el desempeño de sus empresas, la función - del presupuesto público y su conformación específica en dichas instituciones, influirá en el resultado de su actuación. Sin embargo, en la medida en que el presupuesto sea congruente con la política económica y con la - planificación nacional, se optimizará la oferta y demanda de los bienes y servicios deseados; de esta manera al incluir en el presupuesto público y sus normas, la gestión de las Empresas Públicas es de suma importancia, - porque significa facilitarle al Estado medios directos y efectivos para - su regulación y control.

II

La Empresa Pública es un medio que utiliza el Estado para alcanzar un fin social, lo que la obliga a seguir reglas de conducta específicas; sin embargo, la administración rentable de las empresas del Estado además de factible es un imperativo que exige el desarrollo del país. Por otra parte, decir que la motivación económica de la Empresa Pública es diferente, por razones esenciales, al de la empresa privada no es afirmar, en forma alguna que la Empresa Pública debe descuidar las consideraciones económicas y de rentabilidad; por el contrario, el apoyo al sector paraestatal es fundamental, siendo de interés el fortalecer, con criterios de racionalidad administrativa y eficiencia económica, al sistema paraestatal para que desarrolle en forma sana a las empresas que administre. Es por ello que, si bien las reglas de regulación y medición son semejantes, no pueden ser iguales.

Finalmente, podemos concluir diciendo que la Empresa Pública ha constituido en las últimas décadas uno de los instrumentos más importantes de que dispone el Estado para la promoción del desarrollo económico y social. Su papel estratégico ha posibilitado en gran medida el crecimiento del país; porque sin la Empresa Pública no hubiera sido posible, en forma alguna observar el crecimiento económico tan dinámico que ha experimentado el país en los últimos años.

CAPITULO I

LA EMPRESA PUBLICA Y LA PARTICIPACION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA

1.1 Conceptos fundamentales

Partiendo de la base de que el fenómeno de la desigual distribución de la riqueza, que se presenta en cualquier sociedad más o menos sistematizada, preocupa de tal manera a las autoridades estatales, que al ser presionadas por determinadas clases sociales, se ven obligadas a compartir con la actividad privada y en ocasiones las sustituye para tratar de equilibrar hasta donde es posible, el nivel económico de la población, con los consecuentes beneficios colectivos. De esta manera, podemos decir que el Estado como fuerza social, está obligado a intervenir cuando por cualquier causa, la iniciativa individual no es suficiente para el logro de los fines que la solidaridad social impone, supliendo las deficiencias de la iniciativa privada, a la vez que impone el interés público sobre el interés privado; es decir, un intervencionismo que, con el consentimiento obligado o espontáneo según el sector social de que se trate, procura la consecución de una convivencia social, cultural, material y económica armonizada y coordinada sobre bases de interdependencia y solidaridades sociales.

En atención a la política económica social del gobierno, las em-

presas públicas operan con déficit y necesitan ser subsidiadas para llevar a cabo sus operaciones; ya que de esta manera pueden cumplir con sus objetivos y funciones, con la cual contribuyen al desarrollo general del país y al beneficio de los sectores marginados de la población

1.1.1 Concepto de Desarrollo.

Por lo general, este término significa simplemente crecimiento económico; de una forma más específica se emplea para describir no las medidas cuantitativas de una economía en crecimiento, como p.e., la tasa de aumento de renta real per capita; sino los cambios económicos, sociales y de cualquier otro tipo que dan lugar al crecimiento.

El Desarrollo económico exige cambios en las técnicas de producción, en las actitudes sociales y en las instituciones; estos cambios pueden originar el crecimiento económico, y por lo tanto el conservadurismo y la represión del cambio, es probable que inhiban el crecimiento sin embargo existen diversas teorías que lo definen como un proceso de crecimiento y cambio de las sociedades que pueden ser resultado de:

- 1) una evolución
- 2) la interacción de un grupo de sociedades con otras
- 3) la acción conscientemente planeada y regulada.(1)

(1) Diccionario de Política y Administración Pública. ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública.A.C., p.367.

1.1.2 Teorías del Desarrollo.

A continuación mencionaremos las diversas teorías que se presentan sobre este punto: (2)

- a) Teorías de la Evolución.- El desarrollo es un proceso continuo hacia niveles superiores, el crecimiento cuantitativo de la vida social, -- provoca en determinadas etapas cambios cualitativos hacia el "progreso".
- b) Teorías de la Industrialización y Modernización.- Se enfocan sobre -- los elementos que otros consideran el resultado y no el desarrollo -- mismo es decir, para estas teorías el desarrollo consiste en el carácter "sistemático" creciente de las sociedades, en la mayor "sistemacidad" social.
- c) Teorías de la Convergencia.- Identifican al desarrollo con la industrialización, suponen que todas las sociedades convergen independientemente de su régimen político-social, en un tipo específico de sociedad, es decir, la "sociedad industrial".
- d) Teoría de la Modernización.- Equiparan el desarrollo con la sociedad "moderna" y se basan en el supuesto de que la sociedad constituye un sistema cuyas partes mantienen una relación de apoyo y compatibilidad recíproca.
- e) Teoría de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina).- La interpretación que hizo la CEPAL sobre el desarrollo, se realizó en la

(2) Ibíd., p. 368

década de los cincuentas, cuando en esa época el organismo se avocó al estudio intensivo sobre los países latinoamericanos con el propósito de programar su futuro desarrollo económico, su principal exponente fue Raúl Prebisch.

La CEPAL ha sido un organismo que ha influido en la mayoría de los intelectuales latinoamericanos, en la búsqueda de opciones teóricas al problema del atraso y la miseria en la región de Latinoamérica.

De esta manera, el desarrollo se expresa en el aumento del bienestar material, normalmente reflejado en el alza del ingreso real por habitante y condicionado por el incremento de la productividad media del trabajo; es decir, el incremento se considera dependiente de la adopción de métodos de producción indirectos cuyo uso implica el aumento de la dotación de capital por hombre ocupado. A su vez, el incremento de capital se logra a medida que la acumulación se lleva a cabo, impulsada por el avance técnico, necesario para asegurar su continuidad. (3)

1.1.3 Características Principales.

El desarrollo se basa en los siguientes factores:

- a) acrecentamiento del bienestar material

(3) Rodríguez, Octavio. "La teoría del subdesarrollo de la CEPAL". edit. Siglo XXI México, 1981, pp. 24-25.

- b) expansión industrial y aumento en la mecanización de la producción
- c) reducción del sector primario (agricultura y pesca) e incremento de los sectores secundarios (industria, construcción, trabajos públicos) y terciarios (servicios públicos, comercio, transportes, administración pública, bancos)
- d) diversificación de la producción y por tanto, abandono del mono-productivismo
- e) progreso técnico y especialización científica
- f) transformación de la mentalidad política de la población para que se acomode a los cambios que hay que realizar (4).

Por otra parte, mencionaremos los cambios fundamentales que se deben hacer en la estructura de la economía para que se puedan realizar -- los procesos antes mencionados; estos cambios consisten en:

- 1.- La importancia creciente de la industria frente a la actividad agrícola.
- 2.- La migración de la fuerza de trabajo del área rural a las zonas industriales urbanas.
- 3.- La menor dependencia de las importaciones de bienes más elaborados y de las exportaciones de materias primas como productos agrícolas y minerales.
- 4.- La menor necesidad de inversión externa, debido al aumento de la ca-

(4) Garzaro, R. Diccionario de Política. edit. Tecnos, S.A. Salamanca -- 1977, p. 110.

pacidad para generar el propio crecimiento (5).

1.1.4 Objetivos del Desarrollo.

El principal objetivo del desarrollo económico es elevar el nivel de vida y el bienestar económico de la población. De modo que mientras el crecimiento se mide por el aumento de los índices globales de producción y presente un aspecto casi únicamente técnico, el desarrollo exige que el crecimiento de los distintos sectores de la economía sea armonizado y lleve consigo una mejora de los niveles y de las condiciones de vida de la colectividad. Esto explica que las etapas de desarrollo no se correspondan con las de crecimiento; el desarrollo económico no es más que una parte del desarrollo de la sociedad en su totalidad, se incerta pues, dentro de un proyecto político que le da orientación, ya que no constituye un fin en si mismo.

1.1.5 Países Desarrollados.

En los países desarrollados, el proceso de desarrollo económico se llevó a cabo por un gran número de empresarios individuales; la actuación del gobierno era restringida, se adoptaban decisiones con base en ideas vagas acerca del progreso general y con frecuencia sin la mayor confianza en su éxito.

(5) Diccionario de Política y Administración Pública, op. cit., p. 376

El proceso no seguía un ritmo regular, sino que se interrumpía por trastornos y crisis, por lo cual, en muchos aspectos el desarrollo era un proceso de prueba y error. En los países desarrollados se ve el crecimiento económico en la renovación industrial, de nuevos productos o -- nuevas máquinas o métodos para producirlos, pero las condiciones subya-- centes son las actitudes de la dirección y de los obreros frente al pres-- tigio de las posiciones directivas, la importancia de la eficiencia, el desempleo tecnológico, etc.

En la actualidad se cree que el desarrollo económico puede promoverse por lo que podríamos llamar "una política de desarrollo", sin embargo, esto no quiere decir, que no se utilicen las fuerzas poderosas de la ini-- ciativa privada; pero se espera que puedan evitarse algunos errores come-- tidos en el pasado.

Esta política de desarrollo tendría cuatro objetivos principales:

- 1.- crear condiciones generales favorables al desarrollo
- 2.- familiarizar al gobierno mismo, a la comunidad mercantil y al públi-- co en general con las potencialidades y ventajas del desarrollo
- 3.- hacer una serie de inversiones, por lo general de tipo básico
- 4.- tomar medidas destinadas a facilitar y a estimular la actividad y -- las inversiones privadas (6).

De esta manera, podemos decir que, la creación de condiciones favo--

(6) Timbergen, Jean. "La planeación del desarrollo", edit. Fondo de Cul-- tura Económica.

rables al desarrollo, tendrá como resultado la proyección de un módulo de desarrollo, mientras que las inversiones que se hagan de tipo básico, representan el programa de inversión del gobierno, es decir, el plan consistente en una serie de proyectos públicos.

Para que el módulo pueda materializarse, tendrá que llevarse a cabo una serie de proyectos privados, es decir, que las medidas para facilitar y estimular la inversión privada, es una actividad política en el sentido restringido de la palabra, o sea, es un intento de inducir a la acción, por parte del sector privado la conformidad con el módulo (7).

1.1.6 Países Subdesarrollados.

Expresión usada para calificar comunidades que están en desarrollo o en vías de desarrollo; su uso resulta inadecuado, por cuanto supone la posibilidad de establecer fronteras entre desarrollados y no desarrollados, y esto es imposible, por múltiples razones.

Por otra parte, subdesarrollado denota una condición estática y ninguna comunidad puede estar en tal condición, porque cada una progresa en consonancia con una constelación de factores. El hecho de que unos países estén más adelantados que otros, no significa que éstos estén condenados a permanecer atrasados; igualmente tampoco es exacto que los llamados desarrollados ya no seguirán progresando.

(7) Ibid.

A la industria se le considera el punto de referencia para calificar el desarrollo de un país, por tal motivo consideramos que la expresión "países subdesarrollados" tiene una connotación más bien política - que económica. Sin embargo, existe otra expresión al respecto, la cual es de carácter netamente económico, llamada "países en vías de desarrollo", que significa: comunidades que no han alcanzado un alto grado de industrialización. (8)

Esta expresión se emplea como equivalente de países pobres, países atrasados o países del tercer mundo; aunque la expresión se usa indistintamente, se puede matizar y se reserva así como está aquí señalado, para los países que están al borde del "despegue" (take-off). Y en cambio, - se dirá "países en desarrollo", a los que están en camino de industrializarse, es decir, que ya iniciaron "el despegue".

1.1.7 Características Principales.

La economía subdesarrollada se presenta con una estructura primaria y dual; su funcionamiento se caracteriza por la inestabilidad y la dependencia; difícilmente puede romper "el círculo vicioso de la pobreza".(9)

A continuación haremos un somero análisis de la estructura de la --

(8) Garzaro, R. Op. Cit., p. 266

(9) Barre, Raymond. "El desarrollo económico", edit. Fondo de Cultura Económico, Colecc. tiempo presente, México 1968, p. 16

economía subdesarrollada; la cual se divide en dos factores esenciales: la primaria y la dual.

I.- La estructura primaria se divide en tres planos:

- 1) Población activa.- la mayoría se encuentra en la agricultura y -- las explotaciones mineras, por lo tanto el sector de las indus--- trias de transformación no emplea sino una parte pequeña de la -- fuerza de trabajo, ocasionando con ello, que se registre un creci miento anormal y malsano del sector terciario, es decir, el sec-- tor de servicios públicos y privados, del comercio, los transpor-- tes y las comunicaciones.
- 2) Producción interna.- que se compone principalmente de: productos agrícolas que cubren la subsistencia de la población; productos - agrícolas de exportación para la alimentación, materias primas -- agrícolas, materias primas minerales destinadas a la exportación.
- 3) Exportaciones.- se concentran en los productos primarios, y muy - particularmente en uno o dos grandes productos básicos como son: el agrícola o el minero. (10)

Como conclusión, podemos decir que de acuerdo con la anteriormente mencionado, el estudio de la estructura primaria, es decir, el de la pro ducción interna y las exportaciones pone de relieve el carácter paradój*ji* co de la especialización en los países subdesarrollados, en donde la es-- pecialización es muy grande en relación con el comercio exterior, pero -

(10) Ibid., p.p: 17-21

es muy pequeña en relación con el mercado interno, ocasionando con esto que estos países deban de importar del extranjero ciertos productos de consumo que no pueden producir ellos mismos.

II.-La estructura dual, que comprende dos estructuras económicas yuxtapuestas:

- 1) Un sector precapitalista.- esencialmente autóctono, donde prevalece la economía de subsistencia y el trueque, es decir, en donde el cálculo en dinero y todo lo que éste implica no han penetrado.
- 2) Un sector capitalista.- el cual se subdivide en:
 - a) Capitalismo extranjero, industrial o dedicado al comercio exterior, que dicho de otra forma, no es más que la proyección de las economías desarrolladas: empresas modernas, cuya estructura es semejante a las de las empresas europeas o norteamericanas.
 - b) Capitalismo autóctono, escasamente industrial y sobre todo comercial y especulador, que desvía de la actividad industrial los recursos financieros locales y las capacidades humanas.(11)

Finalmente, podemos concluir que la economía dual es una economía "desarticulada", es decir, no existe ningún nexo económico entre los dos sectores que la integran. El sector desarrollado subsiste en la dependencia del extranjero, del cual no es más que una prolongación; por lo

(11) *Ibid.*, pp: 24-28

tanto el sector autóctono se estanca y no recibe del sector desarrollado los impulsos necesarios.

Por otra parte, los países subdesarrollados son dependientes en la relación de las importaciones de bienes manufacturados y de servicio, esto es consecuencia de la "especialización" particular que ya tratamos anteriormente; otro factor de dependencia son las importaciones de capital procedentes del extranjero, es decir, que debido a la insuficiencia del ingreso global, la presión del consumo sobre el ingreso disponible, y el empleo improductivo del ahorro no permiten al país subdesarrollado dedicar una parte importante del ingreso nacional al financiamiento de la inversión y lo obligan a recurrir a una ayuda exterior en forma de préstamos privados, o de préstamos de gobierno a gobierno.

También los países subdesarrollados dependen de las grandes empresas extranjeras que explotan sus recursos económicos y aseguran la mayor parte de sus exportaciones.

De acuerdo con lo anteriormente mencionado, consideramos que dentro de las estructuras sociales subdesarrolladas existen dos características negativas para el desarrollo:

- 1.- Las desequilibradas; porque las sociedades subdesarrolladas no conocen grupos sociales intermedios, es decir, que solamente existe una clase limitada de grandes propietarios rurales o de grandes familias al servicio del estado que detentan la riqueza y el poder; por lo tanto no se encuentra el equivalente de la burguesía ni de las "clases

ses medias" de las sociedades desarrolladas, donde se reclutan los cuadros políticos y económicos, los técnicos y agentes calificados y que son la sede del espíritu de empresa.

- 2.- Las desarticuladas: en donde no hay comunicación entre los grupos sociales, es decir, no existe ninguna movilidad social vertical; por lo tanto no puede haber una circulación de las élites. De esta manera, en los países subdesarrollados existe un sistema rígido de castas, pero uno de los factores que consideramos explicables a este punto se debe a la imposibilidad en que se encuentran amplias capas de la población de adquirir conocimientos intelectuales o técnicos que les permitirían adquirir un "status" social más elevado. La desarticulación refuerza así el desequilibrio, por lo cual las sociedades subdesarrolladas tienden a permanecer fijas. (12)

Las estructuras políticas tienen un doble problema:

- 1.- Las instituciones políticas son inestables o inadpatadas, es decir, en los países democráticos acaban con frecuencia en la anarquía, debido a que no reúnen las condiciones sociales e intelectuales de su funcionamiento, razón por la cual, el gobierno debe disponer de autoridad y estabilidad, puesto que su intervención es indispensable para el crecimiento de la economía.
- 2.- La organización administrativa es deficiente, porque un poder político central no basta, es necesaria una administración no solo central,

(12) Ibid., p. 52

sino regional y local que reabsorba las tendencias centrífugas o --- anárquicas. (13)

1.1.8 Obstáculos al Desarrollo.

Podríamos decir que el desarrollo económico debe superar cinco obstáculos principales:

- 1) una agricultura sin eficacia
- 2) faltas de educación en la estructura económica y escasez en los factores esenciales de la producción
- 3) fallas en la administración pública
- 4) las limitaciones de que sufren los países subdesarrollados como resultado de su posición internacional
- 5) los problemas demográficos y sociales (14)

Por otra parte, consideramos que los países subdesarrollados se enfrentan también a otros obstáculos como son: cuando el capital nacional es pequeño y la posibilidad de obtener recursos del exterior en condiciones favorables es muy limitada; además el estado tiene que hacer inversiones que en los países desarrollados fueron realizadas por la iniciativa privada, v. gr., las inversiones en actividades básicas y en todas -- aquellas industrias en que por lo elevado de la inversión o por sus bajos rendimientos no son atractivos para el capital privado, a pesar de -

(14) Expertos de las Naciones Unidas. "Que es el desarrollo económico", ed. siglo veinte, Buenos Aires. p.p. 37-65

que casi siempre son de suma importancia para el crecimiento económico del país.

También tienen que crear su propia demanda para los productos de -- las nuevas empresas, debido a que se parte de una situación en que la demanda efectiva interna es muy reducida, lo que significa que muchos factores de la actividad económica no son costeables, a corto plazo desde el punto de vista comercial, pero actúan como base para el fortalecimiento de la demanda interna. Al no ser atractivos estos factores de la actividad, el estado tiene que llevarlos a cabo tomando en cuenta su efecto sobre la economía más que su rendimiento financiero.

Las posibilidades de complementar el mercado interno con los mercados exteriores son limitadas, de tal manera que la época de las metrópolis ha pasado ya y los mercados que aún quedan abiertos están en manos de los países desarrollados, razón por la cual es imposible que un país subdesarrollado pueda quitárselos.

1.1.9 Medios para lograr el Desarrollo.

Para poder lograr el desarrollo, se necesita de los siguientes instrumentos de la política de desarrollo que son: la política de la inversión, la política agrícola, la política monetaria, la política financiera y la política del comercio exterior.

Primeramente daremos una definición de lo que es la política econó-

mica, que es el factor primordial para el desarrollo; es decir, "es el conjunto de medidas que adopta un gobierno con relación a problemas derivados de la satisfacción de necesidades públicas o privadas, tales como la eficiencia de la producción, el nivel de vida, la balanza de pagos, - medidas relacionadas con los medios de producción, etc.". (15)

1.1.10 La Planificación como Factor del Desarrollo.

La planificación se considera un requisito de la política de desarrollo, y ésta una condición necesaria del desarrollo mismo, según se piensa, ambos son compatibles con diversos grados de intervención estatal; sin embargo, el desarrollo exige una acción consciente y sostenida por parte del estado, a fin de que la política de desarrollo, expresada en programas, pueda traducirse en medidas concretas de políticas económica que impulsen la ejecución del plan.

A continuación mencionaremos la definición de planificación que da Marcos Kaplan, y que a nuestro juicio consideramos la más acertada; que dice: "es un conjunto orgánico de objetivos y medios, cuantitativamente evaluados y adaptados unos a otros, que interesan a todo el sistema o a sus sectores fundamentales, con determinación de recursos, instrumentos, horizontes temporales y su desagregación en etapas, y atribución de ta--

(15) Garzaro, R. Op. cit., p. 288

reas y responsabilidades para los principales agentes sociales". (16)

De ésta manera, la planificación es una intervención deliberada, basada en un conocimiento racional mínimo del proceso socioeconómico y político y de sus leyes, por la cual, en cualquiera de sus variedades sistémicas y nacionales, la planificación abarca muy diversos aspectos y niveles. Además constituye una actividad compleja y continua, con diferentes funciones y etapas que se desarrollan en el tiempo, es decir, es un conjunto de actos que configuran un proceso singular dentro de otro más general, que es el de las decisiones políticas permanentes del estado que diseña y ejecuta el plan.

1.1.11 Características Principales.

- a) el contenido
- b) la dinámica
- c) los resultados
- d) la eficacia
- e) la validez
- f) la vigencia

Estos elementos están sometidos a condicionamientos y determinaciones múltiples e interactuantes, como son los siguientes:

(16) Kaplan, Marcos. "Reformas legislativas 1982-1983", ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1983, p. 43.

- 1.- los méritos intrínsecos del plan
- 2.- las intenciones y posibilidades del estado
- 3.- el grado de legitimidad y consenso respecto al plan
- 4.- el uso de métodos autoritarios o democráticos en la selección y logro de objetivos, de incentivos y disuasivos, de ordenes y prohibiciones.
- 5.- las características de las instituciones planificadoras, de sus funcionarios y técnicos. (17)

1.1.12 Los Procesos de Planificación.

- 1) la organización previa de las instituciones de planificación, al examen de situaciones, a la evaluación de necesidades, posibilidades y metas
- 2) adopción de decisiones generales respecto de las alternativas, medios o recursos
- 3) formulación de planes, programas sectoriales, proyectos específicos, y directivos para su ejecución.
- 4) ejecución del plan, programas y proyectos; incluye la creación de organismos de cumplimiento y aplicación, es decir, la implantación de nuevos mecanismos legales y administrativos, para la realización de los fines propuestos
- 5) revisión y reajuste periódicos de planes, programas y proyectos, se--

(17) *Ibid.*, p. 48

gún resultados y cambio de circunstancias. (18)

1.1.13 La Planificación en México.

Debido a los impactos de la crisis interna y de la internacional, - en la actualidad, y a las amenazas y posibilidad de entrada en una encrucijada histórica, además de las recientes reformas constitucionales que vienen a reafirmar la rectoría del estado y la creación y funcionamiento de la planificación democrática para el desarrollo.

Por ello, se parte de la necesidad de una revaloración y reajuste - del modelo de desarrollo aplicado hasta hoy; analizar sus ventajas y desventajas y sus posibles aplicaciones para el presente y futuro de la sociedad y del sistema político de México, con la finalidad de preparar -- las definiciones de objetivos y caminos del estado para la nueva etapa.

De acuerdo con lo anteriormente mencionado, el estado tiene la rectoría del desarrollo integral, es decir, fortalece la soberanía de la nación y su régimen democrático; a la vez que fomenta el crecimiento económico y el empleo, creando así, una más justa distribución del ingreso y la riqueza; logrando con ello el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos y grupos sociales, cuya seguridad protege nuestra Carta Magna (según el nuevo artículo 25).

(18) Ibid., p. 49.

La rectoría del desarrollo integral, la realiza el estado a través de tres sectores que contribuyen al desarrollo que son: el público, el privado y el social.

1.- El sector público tiene a su cargo, exclusivamente las áreas y actividades estratégicas, que define el nuevo artículo 28; es decir, conserva en todo el tiempo el control de su conducción y operación. El estado puede participar solo o con la ayuda de los sectores privado y social en el impulso y organización de las áreas prioritarias del desarrollo; para esto, el estado contará con los organismos y empresas que se requieran para tales fines.

2.- El sector privado, es reconocido por el artículo 27 constitucional, al estatuir que la ley debe alentar y proteger la actividad económica de los particulares, y proveer las condiciones para el desarrollo de la empresa privada.

El nuevo artículo 28 constitucional establece que los empresarios -- privados pueden ser beneficiados por el estado, en caso de interés general, mediante concesiones de prestación de servicios públicos, y de explotación, uso y aprovechamientos de bienes de dominio de la federación, con ajuste a las leyes, y salvo excepciones previstas por ellas.

Por otra parte, también se imponen al sector privado las restricciones que surgen de la prohibición de los monopolios y sus prácticas, de los estancos y exenciones de impuestos, de las prohibiciones a título de protección industrial; la ley sancionará severamente las con

centraciones o acaparamientos de artículos de consumo necesario para evitar la libre competencia; la imposición a los consumidores de precios exagerados; las ventajas exclusivas e indebidas a favor de personas determinadas, y con perjuicio del público o de una clase. Ella fijará también las bases para precios máximos de artículos necesarios; impondrá modalidades a la organización de su distribución; protegerá a los consumidores y propiciará su organización. El reconocimiento constitucional de los monopolios a favor del Estado y de las áreas y actividades estratégicas a su exclusivo cargo, así como el carácter no monopolista de las asociaciones de trabajadores y cooperativas de productores, constituye también una serie de restricciones al sector privado.

- 3.- El sector social comprende todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios, como son v.gr., los ejidos, organizaciones de trabajadores, etc. Cabe mencionar que las fracciones XIX y XX adicionadas al artículo 27, están dirigidas en favor de los campesino y del desarrollo rural, por lo cual tienen implicaciones para la integración y perspectivas del sector social. (19)

De acuerdo con lo anteriormente mencionado, consideramos que el carácter democrático de la planificación se define y reafirma mediante la participación del sector social que debe recoger las demandas de la so-

(19) Ibid., pp: 50-53

ciudad e incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo y que --- sean obligatorios para la Administración Pública Federal.

1.1.14 Importancia del Ejecutivo Federal en la Planificación.

Nuestra Carta Magna faculta al Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. También determina los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, e induzca y concierte con los -- particulares las acciones para su elaboración y ejecución.

1.1.15 Importancia del Legislativo Federal en la Planificación.

El Congreso de la Unión debe ser informado por el Ejecutivo Federal sobre los criterios básicos para el plan nacional de desarrollo, y deberá considerarlos al ejercer sus atribuciones (art. 26 const.). Por otra parte, de acuerdo a las adiciones de las fracciones, D, E, F, del ar--- tículo 73 le compete expedir leyes sobre:

- 1.- planeación del desarrollo
- 2.- programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, muy especialmente para abasto y producción de bienes y servicios necesarios

3.- promoción de la inversión mexicana, regulación de la inversión extranjera, transferencia de tecnología, la generación, difusión y aplicación de la ciencia y la tecnología al desarrollo nacional.

1.1.16 Plan Nacional de Desarrollo.

Decreto por medio del cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (D.O. 31-V-83); el objetivo central de éste, según sus autores, es asegurar a nuestro país la independencia nacional, la democracia, la libertad y la justicia. Sin embargo, los objetivos fundamentales del plan son cuatro:

- 1) conservar y fortalecer las instituciones democráticas
- 2) vencer la crisis
- 3) recuperar la capacidad de crecimiento
- 4) iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales. (20)

Consideramos que para lograr alcanzar tan ambiciosas metas se necesita de una praxis económica y social que se centra en torno a dos líneas fundamentales de acción, estrechamente relacionadas entre sí: una reordenación económica y otra de cambio estructural.

La primera se considera necesaria para enfrentar la crisis y crear

(20) Estrategia. "El Plan Nacional de Desarrollo - La crisis y el pueblo". Revista de análisis político, No. 52, julio-agosto 1983, ed. Publicaciones Sociales Mexicanas, S.A., pp-2-4.

las condiciones mínimas para el funcionamiento normal de la economía, y la segunda intenta iniciar transformaciones de fondo para superar las insuficiencias y desequilibrios fundamentales de la estructura económica.

1.1.17 La Reordenación Económica.

La praxis de dicha reordenación consiste en los tres elementos siguientes:

- 1.- Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria, atacando no sólo - sus principales manifestaciones sino sus causas.
- 2.- Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico, principalmente a través de la regulación de la demanda y el reforzamiento de la oferta, por un lado, y por el otro de la reorientación del gasto público.
- 3.- Recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes, acortando la recesión e impulsando la economía hacia una expansión sostenida. (21)

1.1.18 El Cambio Estructural.

A partir de un proceso de cambio de orientación y patrones de conducta, esta línea de acción persigue iniciar cambios de fondo en la estructura económica y en la participación social en el proceso de desarrollo. La praxis del cambio estructural se basa en los siguientes factores:

(21) Ibid., p. 5

- 1) Para dar mayor atención a los aspectos sociales del crecimiento se -- considera necesario satisfacer en mayor medida las necesidades básic-- cas, crear más empleos y mejorar la distribución del ingreso.
- 2) Para modernizar el aparato productivo y distributivo es preciso rees-- tructurar la industria y darle, hacia adentro, un más alto grado de - integración y hacia fuera, mayor competitividad.
- 3) Contar con un sector agropecuario que asegure los alimentos básicos y mejore las condiciones de vida en el campo.
- 4) Descentralizar la actividad económica y lograr que el sistema finan-- ciero satisfaga las prioridades del desarrollo.
- 5) Impulsar al sector social y estimular al sector privado, pues la esen-- cia de la economía mixta exige que se mantengan abiertas las posibilid-- dades de decisión propias de los sectores social y privado. (22)

1.1.19 Papel de la Empresa Pública en el Desarrollo.

Las empresas públicas en la actualidad han crecido en número, en los países subdesarrollados, por lo cual han alcanzado el papel principal en el desarrollo de las actividades económicas, productivas y sociales a ni-- vel nacional. Se les ha asignado una gran variedad de fines y funciones que van desde la generación de excedentes de inversión, la cobertura de huecos o lagunas en las estructuras nacionales de producción, la reduc--

(22) Ibid., p. 6

ción de la dependencia extranjera, el fomento a regiones o sectores deprimidos, la promoción de la redistribución del ingreso, la producción de ciertos fines y servicios para la población y, en algunos casos, la prestación de servicios de apoyo para la estructura privada de producción. (23)

También cabe señalar que las empresas públicas se han venido extendiendo y diversificando tanto en el área de la industria como en la del comercio. Por lo que toca a la industria, han incursionado en el campo de la grande, mediana y pequeña industria; y por lo que concierne al área del comercio, participan lo mismo en el ámbito del mayoreo como del menudeo, tanto en la local como en la de exportación.

1.1.20 La Diversificación Sectorial de las Empresas Públicas.

La diversificación sectorial se ha incrementado en los países subdesarrollados, por las siguientes causas:

- 1) Que al haber cubierto ya las principales necesidades de infraestructura, los gobiernos han incursionado en otros campos de la actividad económica, sobre todo en aquéllos a donde no acude la iniciativa privada o no existe suficiente capacidad de inversión.
- 2) Que, en algunos países, los movimientos independentistas en muchos casos implicaron la nacionalización de compañías extranjeras que pasa-

(23) Carrillo Castro, Alejandro. "La reforma administrativa en México". edit. Miguel Angel Porrúa, S.A., México 1980, pp: 203-204

ron a la administración gubernamental.

- 3) Que algunos países han decidido participar en ciertas líneas de producción y en la comercialización de bienes de consumo y de bienes de uso general para instrumentar políticas de justicia social y apoyar a los sectores marginados de la población.
- 4) Que la necesidad de generar ahorro público ha llevado también a algunos gobiernos a incursionar en áreas industriales y comerciales altamente rentables, con la idea de contar con recursos financieros que puedan destinarse a la inversión pública dentro del proceso de desarrollo social y económico.
- 5) Que en algunos países, las políticas sociales han conducido a la incorporación gubernamental de casi todas las empresas grandes y medianas. (24)

1.1.21 Ventajas de la Empresa Pública en el Desarrollo.

En los países subdesarrollados, se le ha considerado a la empresa pública como una experiencia relativamente novedosa debido a que han sido de eventos que han trascendido en la vida económica, política y social del país; razón por la cual consideramos señalar algunas ventajas que se han logrado al respecto:

- 1.- el acceso a la independencia política
- 2.- el manejo de empresas que eran propiedad extranjera

(24) Ibid., p. 204

- 3.- la nacionalización de empresas que estaban mal manejadas por la iniciativa privada
- 4.- la formulación de políticas de desarrollo orientadas con un criterio social
- 5.- la generación de recursos adicionales de inversión, ya sea para apoyar al sector específico donde estos recursos se generan o bien para apoyar otros sectores de la economía.

Por otra parte, consideramos que entre más amplia sea la cobertura sectorial de las empresas públicas, será más conveniente contar con sistemas que promuevan su eficiencia administrativa, sobre todo cuando se lleva una economía mixta, como la nuestra, en donde coexisten empresas públicas y privadas dentro de un mismo sector de actividad; para ello se requiere contar con sistemas adecuados de evaluación y control.

También existe la tendencia a crear un sector financiero público, con la finalidad de proveer recursos crediticios, a largo y mediano plazo, para el fomento de actividades comerciales e industriales, ya sean públicos o privados.

1.1.22 Desventajas de la Empresa Pública en el Desarrollo.

Existen dos factores importantes que todavía no han dado resultado en el campo de la empresa pública, en el sector financiero:

- a) en términos de inversión de capital, en algunos países su concentra--

ción sectorial se presenta en el campo de los servicios públicos y la infraestructura, áreas no concebidas originalmente para la obtención de ganancias o utilidades.

- b) muchas de las inversiones de las empresas públicas son muy recientes, por lo cual es imposible que puedan generar utilidades en tan corto plazo. (25)

Otros de los factores que influyen para disminuir o dificultar el financiamiento del desarrollo son los siguientes:

- 1) La no clarificación de sus objetivos con respecto si deben o no generar utilidades, o cual podría ser su margen en dicho caso.
- 2) Las decisiones de inversión son tomadas con finalidades políticas, -- por lo cual no se toma en consideración el criterio de generación de utilidades.
- 3) La falta de eficiencia operativa, debido a falta de personal capacitado para administrarlos, pero también al tipo de controles externos, -- que en última instancia han obstaculizado su autonomía e iniciativa administrativas.
- 4) La política de precios de las empresas públicas no ha permitido que éstas cuenten con la posibilidad real de generar ahorros y que a la vez contribuyan a incrementar la capacidad de inversión del sector público; por lo que en algunos casos la política de desarrollo social -- se justifica que el estado les establezca precios y políticas de baja

(25) Ibid., p. 206

utilidad; razón por la cual, este tipo de empresas deben ser claramente identificadas para que su política de subsidios sea de manera honesta.

1.1.23 Medidas para Obtener el Desarrollo de la Empresa Pública.

En los países subdesarrollados existe la tendencia a crear un sector financiero público, con la finalidad de proveer recursos crediticios a largo y mediano plazos, para lograr el fomento de actividades comerciales e industriales, tanto públicos como privados. Cabe señalar, que en el caso de México, este sector fue de vital importancia porque fue este campo, el primero que incursionó dentro del ámbito de las empresas públicas (1925-1935). (26)

Otros de los elementos que consideramos importantes para el desarrollo de las empresas públicas son el de conseguir una mayor eficiencia operativa de las mismas; así como una mayor coordinación entre las actividades de los sectores público y privado.

También se debe buscar el propósito de aumentar la capacidad de autofinanciamiento; así como la calidad de la producción, sin olvidar la necesidad de aumentar la capacidad de sus cuadros directivos y operativos; continuando con la reforma a sus procedimientos y sistemas de contabilidad, auditoría, estadística, reportes, planeación interna, evalua-

(26) Ibid., p. 205

ción de resultados, sistemas de compra y productividad.

Desde el punto de vista de la organización de las empresas públicas y su relación con el mecanismo global de toma de decisiones, las medidas para mejorarlas son las siguientes:

- a) la racionalización de los sistemas de formulación selección y administración de proyectos
- b) la aplicación de los principios de la planeación administrativa a las empresas públicas
- c) la racionalización de las responsabilidades asignadas a los diferentes tipos de empresas públicas
- d) la reorganización interna para contar con unidades de cierto grado de similitud funcional y operativa
- e) la apertura de canales de comunicación entre el gobierno y las empresas públicas, para establecer sus respectivas responsabilidades, es decir, tanto de sus derechos como de sus obligaciones. (27)

1.1.24 La Empresa Pública en el Desarrollo Mexicano.

Las primeras empresas públicas que se crearon en México en este siglo fueron las del sector financiero, lo que ocasionó que se crearan --- otras, en un importante número de empresas y fideicomisos, cuya opera--- ción se realizaba en otros sectores importantes de la actividad económi-

(27) Ibid., pp. 207-208

ca.

Entre las principales causas que decidieron al estado a crear empresas públicas son por un lado: la rectoría del estado de la explotación de los recursos básicos y estratégicos que garantizarán, a través de su control, la soberanía nacional; la prestación directa de ciertos servicios públicos, considerados también de interés nacional, v.gr., la nacionalización del petróleo y de la energía eléctrica, que dieron origen a los organismos descentralizados llamados: Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad.

Por otro lado, en el renglón de los servicios básicos en donde el sector privado no pudo cubrirlos debido a los altos requerimientos de inversión o a los largos períodos de recuperación que convertían al estado, en el único capaz de solventar este tipo de apoyo, v.gr., Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Siderúrgica Nacional, Diesel Nacional, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos y los astilleros navales. Pero también se debió a la intervención de empresas privadas que, estando a punto de cerrar sus operaciones por dificultades financieras, tuvieron que ser absorbidas por el Estado con el objeto fundamental de mantener abiertas las fuentes de trabajo, v.gr.: las emparadoras de alimentos, de las empresas pesqueras y de las empresas textiles.

Más adelante se estimó necesario desarrollar actividades consideradas como básicas para que las empresas públicas operasen con un mínimo de integración, p.e., Altos Hornos de México, de la Siderúrgica Lázaro -

Cárdenas-Las Truchas y de Guanos y Fertilizantes de México, finalmente - las empresas cuyos objetivos de bienestar social, enfocados a mejorar la situación de algunos sectores de la población o para servir como instrumentos reguladores del sistema de mercado. Fueron, entre otras, el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y los Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA). (28)

1.1.25 Las Estrategias del Estado para lograr el Desarrollo de las Empresas Públicas en México.

Unas de las principales estrategias consistieron en dotar de cierta estabilidad el sistema económico nacional al principio de siglo, motivo por el cual fue creado el Banco de México (Banco Central) en 1925, y la Comisión Nacional Bancaria, que vino a resolver la necesidad de contar con un emisor único de moneda. Se creó también la Comisión Nacional de Caminos, con la finalidad de lograr la integración física del territorio nacional; la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco Nacional de Crédito Agrícola, su finalidad consistió en reducir la incertidumbre imperante en las actividades del sector agrícola.

El estado mexicano al iniciar el proceso de su intervención en la economía del país, en una forma directa; ésta se canalizó hacia las acti

(28) Carrillo Castro. Op. cit., pp: 209-211

vidades de fomento que enmarcaran la actividad privada; en la década de los treinta p.e., el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (ahora BANOBRAS); Nacional Financiera; Comisión Federal de Electricidad; Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales de México. En la década de los cuarentas, el estado apoyo las actividades encomendadas al sector privado, por lo cual se vinculó a la política de promoción de la industrialización nacional, un ejemplo de estas instituciones son: Altos Hornos de México; Complejo Industrial Ciudad Sahagún, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos. (29)

En referencia al sector de promoción de actividades científicas y tecnológicas que el país requiere para su desarrollo, creo las siguientes instituciones: el Instituto Nacional de Energía Nuclear, los Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial y el Instituto Mexicano de Investigación Tecnológica (IMIT). En el año de 1971 se crearon el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT); con la finalidad de orientar y apoyar la actividad industrial y comercial de los sectores público y privado.

Finalmente, consideramos de suma importancia señalar lo siguiente; en nuestro país la exporpiación ha sido la excepción a la regla, en lo referente a la creación de empresas públicas, es decir, que en la mayoría de los casos, el estado mexicano ha recurrido a la compra de empre--

(29) Ibid., p. 12

sas privadas ya sean nacionales o extranjeras, con la finalidad primordial de evitar los resultados catastróficos que ocasionaría el cierre de dichas empresas, o bien para darle una mayor seguridad al control de algunos sectores de actividad económica que son considerados como estratégicos; p.e., el procedimiento de la expropiación solo se ha utilizado para las empresas petroleras y la de los ferrocarriles.

1.1.26 Concepto de Empresa Pública.

Horacio Boneo define a la empresa pública como: "Un organismo decisor, vinculado por transacciones económicas (usualmente compras y ventas de bienes y servicios divisibles en un mercado) a otros organismos sociales y vinculado por relaciones de poder (normalmente asimétricas) con otro organismo decisor, que denominaremos Gobierno Central".(30)

La CEPAL utiliza la siguiente definición: "Se incluirán dentro del sector empresas públicas todos aquellos entes productores y/o comercializadores de bienes y servicios en los que el sector público detente la propiedad total o mayoritaria, directa o indirectamente".(31)

Jorge Witker la define como: "La organización autónoma de los factores de la producción, dirigida a producir o distribuir bienes o servicios para el mercado vinculada a la administración pública".(32) Esta definición la consideramos la mas acertada debido a que nos permite abarcar toda la tipología existente en ambos ordenamientos ju-

(30)Boneo, Horacio. Las relaciones entre Gobierno Central y Empresa Pública; Planteamiento del problema en las Empresas Estatales en América Latina (Versión Preliminar). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, 1976.

* Por falta de espacio, se colocan las fichas bibliográficas faltantes, en la siguiente página.

rídicos, es decir, dejamos a un lado el elemento "personalidad jurídica propia", y por otro lado, las posiciones monopólicas no concurrentes de algunas empresas por no constituir la generalidad del vasto sector empresarial público. Respecto a las aportaciones dadas por autores mexicanos mencionaremos las siguientes, que a nuestro juicio consideramos las más acertadas:

Jorge Manuel Aguirre Hernández, define a la empresa pública como:

"Todas aquellas unidades de explotación industrial o comercial que tienen el carácter de entidades de la administración pública paraestatal, en las cuales el Estado participa total o parcialmente en la conformación de su capital social y cuyas actividades tienen la calidad de interés público dada su importancia para el desarrollo económico y social del país".(33)

Alfonso Nava Negrete la considera como: "La actividad económica organizadora de diversos elementos destinados a producir o distribuir

-
- (31) CEPAL, Proyecto sobre Empresas Públicas. Esquema metodológico en las Empresas Estatales en América Latina. Caracas, 1976.
- (32) Witker, Jorge. "La Empresa Pública en México y España. Un estudio comparativo de Derecho Administrativo". Publicaciones de la UNAM, ed. Civitas, S.A., México 1982, pp. 67-68.
- (33) Aguirre Hernández, Jorge Manuel. "Las Empresas Públicas", en Jurídica, No. 11, p.p. 86-87.

bienes o servicios cuando esos elementos (parcialmente por lo menos) son de propiedad pública y están afectados al interés público".(34)

Jorge Alvarez de la Cadena dice que las empresas públicas son "Aquellas organizaciones económicas o económico-sociales organizadas institucionalmente por el Estado que participa con su capital en forma total o parcial, pero que le permite tener un control sobre los objetivos y la administración".(35)

Andrés Serra Rojas las comprende como "Entidades de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios, creadas o reconocidas por medio de una ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales y otros de naturaleza económica, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica".(36)

José Francisco Ruiz Massieu, hace la siguiente definición: "Es la organización personificada de los factores de la producción dirigida a producir

(34) Nava Negrete, Alfonso. "Empresa Pública y Sociedad Anónima de Estado", en Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XV, No. 57, Enero-Marzo 1965, p. 169.

(35) Alvarez de la Cadena, Jorge. en Revista Mexicana de Ciencias Políticas, vol. 18, No. 69, Abril-Junio, 1972, p.p. 35-42.

(36) Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Tomo I, Ed. Porrúa, S.A., México 1981, p.: 709.

o distribuir bienes o servicios en el mercado en la que el Estado o algún ente estatal a hecho un aporte patrimonial, siempre que éste pase a formar parte del capital social o del patrimonio, que se desprenda para el aportante el carácter de asociado o que él mismo precisamente por su aportación se convierta en corresponsable de la administración de la empresa".(37) Desde un punto de vista strictu sensu, consideramos que la empresa pública es una unidad económica en donde el Estado es el propietario y director de las mismas. Como podemos observar, en los conceptos mencionados no existe una definición concreta de plena validez, porque en la doctrina hay una absoluta anarquía.

Por otra parte, en México no es de uso común la expresión "empresa pública", sobre todo en la legislación administrativa, en donde se utilizan otras locuciones que tratan de equipararse al concepto de empresas públicas, v. gr: organismo público descentralizado o institución pública descentralizada, sin diferenciar la naturaleza del servicio público que prestan: administrativo o económico y sin quedar desvirtuadas por el membrete que las exhibe: comisión, instituto, junta, etc.

Finalmente llegamos a la conclusión que de todas las definiciones antes expuestas, la empresa pública tiene dos elementos constitutivos primordiales para su funcionamiento:

(37) Ruiz Massieu, José Francisco. "Formas Jurídicas de la Empresa Pública", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No. 34, Enero-Abril 1979, p.p. 89-104.

1. Es una unidad económica dirigida a la producción de bienes y servicios
2. Su carácter es público, debido a que el Estado ha dado una aportación patrimonial lo cual le faculta para ejercer la dirección de la empresa y ser propietario de acuerdo a las características que presente.

Por lo anteriormente mencionado, consideramos que la nacionalización es el instrumento político y jurídico que ha permitido a países como Inglaterra, Italia y Francia impulsar su desarrollo económico por una acción directa del Estado; dicho de otra forma, por medio de este procedimiento se han creado deliberadamente auténticas empresas públicas, de exclusiva propiedad pública o nacional. Al mencionar a la palabra "deliberadamente", nos estamos refiriendo a la voluntad del Estado, en el momento de nacionalizar, el de llevar a cabo por sí, actividades económicas básicas del país, apoyándose en los cánones propios del derecho común. La empresa pública tendrá necesariamente que adoptar una estructura jurídica y una forma de organización; entendiéndose por estructura, la base jurídica en la que se asienta la organización de la empresa pública, es decir, la envoltura que tiene en su manifestación externa para asumir derechos y obligaciones.

En México, la empresa pública desde sus orígenes en el siglo pasado, tiene una clara orientación hacia las estructuras mercantilistas, con

modalidades de intervención estatal; creemos que en nuestros días "la mayor proporción de empresas públicas en nuestro país, adoptan la forma mercantil y dentro de esta, lo que más frecuentemente se utiliza es la sociedad anónima".(38) En realidad existen muchas excepciones porque en nuestro país hay empresas públicas que las manejan directamente las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos o por Organismos Descentralizados. Las variantes de estructura son las siguientes:

1. Dependencias directas del Ejecutivo:

- a) Secretarías de Estado. Por ejemplo, La Secretaría de Comunicaciones y Transportes opera directamente una empresa de ferrocarriles; el Ferrocarril del Sureste;
- b) Departamentos de Estado. De los departamentos administrativos, podemos citar el Departamento del Distrito Federal, el que opera una planta de asfalto dentro de su estructura administrativa. Es timamos que producir asfalto es un típico caso de una empresa, desde el punto de vista económico.

2. Organismos Desconcentrados:

Existen numerosas empresas públicas que son organismos desconcentrados, por ejemplo: la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

(38) Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", ed. Porrúa, S.A., México 1981, p:230

3. Organismos Descentralizados:

Los organismos descentralizados que son empresas públicas, también son numerosos, podemos citar a Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, CONASUPO, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, etc.(39)

1.1.27 Concepto de Empresa en el Derecho Mexicano y en Especial en el Derecho Mercantil.

No existe en México un concepto teórico, ni legal de lo que se puede considerar como empresa, por que ni la doctrina ni la legislación la tipifican; por otra parte, en nuestro país se tuvo un concepto de "empresa", desde el punto de vista político y económico, pero nunca desde un punto de vista jurídico. La palabra "empresa" es utilizada como sinónimo de:

- a) Patrón individual
- b) Sociedad mercantil que se dedica a determinada actividad, con ánimo de lucro.
- c) Sociedad Civil que se dedica a determinada actividad, de contenido económico, pero no de lucro.(40)

(39) *Ibid*
(40) *Ibid*

Desde el punto de vista Económico, la Empresa es la organización de factores de la producción, elementos naturales, capital y trabajo, bajo una organización y dirección que les da congruencia y estructura, para producir bienes y servicios.(41)

Desde el punto de vista Jurídico es necesario que el concepto económico antes señalado tenga una vestimenta jurídica que le de la capacidad de ejercitar derechos y contraer obligaciones, las cuales pueden ser las siguientes:

1. La persona física propietaria de la empresa, si ésta no adopta ninguna otra forma de organización.
2. Sociedad Civil o Asociación Civil.
3. Sociedades Mercantiles, que son todas aquellas sociedades que se constituyan en algunas de las formas establecidas para las mismas por la Ley General de Sociedades Mercantiles.(42)

De lo expuesto, llegamos a la conclusión de que a nivel de doctrina y derecho comparado administrativo, la noción de "Empresa Pública" es demasiado discutible, porque no es una categoría esencialmente jurídica y por lo tanto tiene su origen en disciplinas sociales distintas; el de Empresa Pública es un concepto netamente económico. De esta manera, tenemos por un lado, que su género próximo se refiere a

(41) Ibid., p. 225

(42) Ibid., p. 226

la organización de los factores de la producción; y por el otro lado, su diferencia específica la configura la presencia del Estado en dicha organización y el interés público que revista la actividad generada por la empresa. Las ciencias administrativas económicas (economía pública) son las primeras en utilizar el binomio conceptual, y recién el derecho administrativo económico (en España) y el derecho económico (en México) lo incorporan a su acervo técnico instrumental (43).

Históricamente la empresa pública, especialmente en las economías de mercado, surge con el proceso de acumulación de funciones de los poderes públicos, derivado del aumento considerable de las necesidades sociales, que por la índole colectiva no pudieron ser atendidas por los sectores privados (44). A ello se suma las crisis y reflejos experimentados por las economías nacionales que exigen al Estado intervenir cada vez más, avalado por teorías como las Keynesianas que propician inversiones más allá de las conocidas y postuladas por el Viejo Estado Liberal. (45)

(43) Witker, Jorge. Op. Cit., pp: 65-66.

(44) Arroyo Gómez, Miguel. "La Empresa Pública en España". Consideraciones Generales sobre su experiencia histórica y su papel futuro. Revista Latinoamericana de Administración Pública, Nums. 10-11, 1980, México, p. 437

(45) Kaplan, Marcos. "Aspectos Sociopolíticos del Intervencionismo Estatal en América Latina". Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Año XII, No. 34, Enero-Abril 1979, México. pp: 3-43

1.2 Marco Jurídico Constitucional de la Empresa Pública.

En referencia al régimen jurídico de las empresas públicas partimos de la Constitución Política que es el ordenamiento jurídico fundamental. El artículo 27 ordena la reserva exclusiva del Estado Mexicano para la explotación del petróleo y sus derivados, la electricidad y la energía nuclear como analizamos anteriormente. El artículo 28, de acuerdo a las últimas reformas realizadas (D.O. 3-II-83), señala como facultad "exclusiva del Estado, la acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Y agrega: "El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado". De este artículo podemos derivar que el Congreso tiene facultades para dotar a la administración pública de las formas de organización que es-

time convenientes para que pueda cumplir con las funciones que este ordenamiento le señala dentro de estas formas de organización se podrían encuadrar, si así lo determinará el Congreso, cualquier tipo de empresas públicas.

El artículo 73 fracción X, faculta al Congreso de la Unión, "para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestos y sorteos, instituciones de crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Unica en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarios del artículo 123".

La fracción XXV del artículo 73 faculta al Congreso de la Unión, "Para establecer, organizar y sostener institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación, como para legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones". El artículo 93 en su segundo y tercer párrafo faculta a las Cámaras en esta materia al disponer que "Cualquiera de las Cámaras podrá citar a las Secretarías de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio

concerniente a su respectivas ramas o actividades". "Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los Diputados y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal".

El artículo 123 Apartado "A", fracción XII, segundo párrafo establece que: "Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a las cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad los habitantes antes mencionados".

La fracción XXXI del mismo artículo 123 señala que: "La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

b) Empresas: aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal".

El artículo 123, apartado "B", fracción XI, inciso f) establece que: "Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, su arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente establecidos. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos. Las aportaciones que se hagan a dicho fondo estarán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos".

En relación a los resultados prácticos que se han originado por las facultades derivadas de los ordenamientos constitucionales antes citados; mencionaremos algunos de ellos:

- a) En cuanto a los organismos creados por disposición del artículo 27 ya no haré referencia a ellos, debido a que los hicimos anteriormente.
- b) En lo que respecta al artículo 28 y en relación con lo dispuesto

en el artículo 73 fracción X, se creó el Banco de México en el año de 1925.

c) En referencia a la fracción X del artículo 73 se creó en materia de hidrocarburos PEMEX; en materia de minería Comisión de Fomento Minero; en materia de industria cinematográfica, El Banco Nacional Cinematográfico, en lo que respecta a comercio se creó la CONASUPO, en lo referente a pagos con apuestas y sorteos tenemos la Lotería Nacional y Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública; en instituciones de crédito a BANOBRAS, en materia de energía eléctrica, encontramos a la Comisión Federal de Electricidad.

La fracción XXV del mismo artículo, se legisló creándose entre otras la Universidad Nacional Autónoma de México.

- d) En lo dispuesto al artículo 123 apartado "A", fracción XII, creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- e) En el artículo 123, apartado "B", fracción XI, inciso f), se dió origen al Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores al Servicio del Estado.

1.2.1 Objetivos de la Empresa Pública.

En México los principales objetivos que persigue el Estado para participar activamente en la vida económica y social del país son:

1. Acelerar el desarrollo nacional
2. Aumentar la productividad y el empleo
3. Elevar el nivel de vida
4. Abrir fuentes de crédito
5. Facilitar los procesos de reforma agraria y de redistribución de la riqueza.
6. Propiciar servicios básicos que faciliten el desarrollo industrial (como la energía eléctrica, el agua, los transportes, las comunicaciones, etc.)
7. Reducir el grado de dependencia en que se encuentra el país con respecto al capital y a la inversión extranjera.
8. Facilitar la expansión y diversificación del comercio exterior.
9. Suministrar un servicio necesario que, tal vez, no sería lucrativo o resultaría excesivamente caro si la explotase una empresa estrictamente privada.
10. Garantizar el control gubernamental de algunos sectores de la economía considerados como estratégicos para el adecuado cumplimiento de los objetivos de política que establece la Constitución (46)

(46) Carrillo Castro, Alejandro y otros. "Las Empresas Públicas en México. ed. INAP. México, 1976, pp: 13-14.

De acuerdo con lo anteriormente mencionado, consideramos que para lograr estos objetivos el Estado tiene que crear unidades que se encarguen de cumplir con esos cometidos y es así como nacen nuevas Secretarías, órganos desconcentrados, organismos descentralizados, empresas de participación estatal tanto mayoritarias como minoritarias y fideicomisos.

1.2.2 Fines de la Empresa Pública en México

Pueden ubicarse en dos categorías: 1) La obtención de ingresos mediante la producción de bienes o la prestación de servicios socialmente útiles; 2) la consecución de intereses colectivos, sin que importe mucho la redituabilidad financiera.(47)

La Constitución Política prevé la existencia de empresas públicas y considera la intervención de las Cámaras para conocer leyes, proyectos o negocios concernientes a esas entidades. El Congreso tiene facultades para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, v. gr., el artículo 93 constitucional. Por otra parte, los artículos 1 y 45 a 54 de la LOAPF se hace mención de la existencia y funcionamiento de las distintas clases de entidades de la administración pública

(47) Faya Viesca, Jacinto. "Administración Pública Federal". ed. Porrúa, S.A., México 1979. pp: 553-554.

paraestatal, sin embargo, no se precisan sus fines económicos ó sociales. En México es difícil poder precisar la política básica de más de 900 empresas paraestatales, sin embargo una forma de descubrirla, sería contrastar los instrumentos jurídicos arbitrados por la administración pública para garantizar la operación y la eficacia de estas entidades, con algunas formulaciones que toman en cuenta el Legislador y el Ejecutivo Federal para dar vida institucional a estas realidades jurídico-económicas.

1.2.3 Antecedentes de la Intervención del Estado Mexicano en la Economía.

Los indicios de la intervención del Estado en la economía, en nuestro país, los encontramos en la época de los aztecas, donde la participación del Gobierno se manifestaba en obras materiales, tales como: escuelas, mercados, templos y palacios; ésto se presentaba en una forma mas marcada en la época de inundaciones, hambre y otros problemas públicos de la ciudad (Tenochtitlán). Posterior a la conquista, el Gobierno Virreinal prosiguió la acción intervencionista tanto en la política como en la economía, como en lo social y cultural; un ejemplo de ésto, fue la creación de edificios públicos, escuelas, calles, alumbrado público, iglesias, hospitales, acueductos, drenaje, etc.

Una vez que se realiza la independencia en México, se presentó un agotamiento de la actividad económica, debido a que la agricultura estaba abandonada y la minería semi-paralizada, por lo tanto existía mucha escasez de capital y falta de seguridad tanto en el campo, como en las ciudades. Para salvar la crisis el Gobierno Mexicano dictó algunas disposiciones tendientes a fomentar la actividad económica v.gr., el Decreto del 11 de Octubre de 1823 que concedía una exención por 10 años, del pago de la alcabala, diezmo, primicias y cualquier otro derecho sobre los plantíos de cacao, café, olivos, viñas y la seda cultivada; posteriormente, esta medida se hizo extensiva a otros cultivos.

Existen dos instituciones, que en nuestra opinión, sirvieron de antecedente a la empresa pública en la época independiente del país; una de ellas es el Banco de Avío creado por Decreto del Poder Ejecutivo el 16 de Octubre de 1830 y su reglamento y régimen de Gobierno, expedido según decreto número 1627 del 5 de Octubre de 1835(48). Esto trajo como consecuencia, un alejamiento cada vez mas firme del principio del *laissez-faire*. Estos fueron los primeros intentos utilizados por el gobierno para industrializar al país, porque desde entonces se pensó que ésto era lo mas acertado para resolver los problemas del país.

(48) Acosta Romero Miguel. Op. cit., p.221

Las principales funciones de este Banco era la de fomentar la industria textil, fabricas de papel, despepitadoras de algodón, beneficiadoras de minerales, etc; y de otras industrias de que careca la nación en esa época, su capital se integraría con el 20% de los impuestos aduanales de importación de telas de algodón. La institución tra bajo poco debido a los problemas que afrontaba el país en esa época y fue liquidada por decreto del 23 de Septiembre de 1842.(49)

La otra institución es el Banco Nacional de Amortización de Moneda de Cobre, fue creado por Ley del 17 de Enero de 1837 y su reglamento del 20 de Enero del mismo año. Su principal función fue la de sacar de la circulación la moneda de cobre, que era falsificada, éste también actuó muy poco tiempo, se le tuvo que liquidar por Decreto del 6 de Diciembre 1841 (50). La intervención del Estado en la época independiente tuvo resultados poco alagadores debido a que el gobierno a la vez que contaba con un bajo presupuesto de ingresos, la mayor parte de éstos se destinaban a gastos de guerra y administración. En la Epoca de Porfirio Díaz (1877-1911) después de medio siglo de rebeliones y movimientos subersivos se redoblaron las gestiones interven-

(49) Fernández Bravo, Vicente. "El Intervencionismo del Estado como factor de Desarrollo". Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, tomo 94, Diciembre 1963, México pp: 121-123

(50) Acosta Romero, Miguel. Op. cit., p: 22

cionistas, se progresa en el ramo de los transportes y comunicaciones, renació la minería y con el uso de los motores de combustión interna, a principios del siglo, entró en auge la industria petrolera. Notamos de esta manera, que la política económica de este periodo fue dirigido a la modernización de las comunicaciones, como fueron las instalaciones portuarias y el ferrocarril, debido principalmente al incremento de la demanda internacional de las materias primas. A pesar de que se incremento el desarrollo económico, dicho desarrollo se realizó sin ningún plan nacional, y bajo un ferrea dictadura militar, lo cual ocasionó que se acrecentarán los desajustes económicos y las injusticias sociales, es decir, que en muchos aspectos se siguió una política de laissez-faire que llevó la prosperidad a unos cuantos y la miseria a las grandes minorías, constituyendose con ésto un desarrollo desigual.

Por otra parte, el sistema económico en poco podía ser considerado como moderno debido a que la tenencia de la tierra y la estructura política semejaban a la época medieval, es decir, la economía porfirista estaba basada principalmente en el latifundismo y el fomento a la industria que se basaba fundamentalmente en la creación de una infraestructura y en el apoyo incondicional a la inversión extranjera. En los últimos años del Gobierno de Porfirio Díaz, se dejó sentir un clima de descontento social y político que sirvió para el advenimiento

de la Revolución. Si en Europa hay cierta secuencia entre los movimientos obreros y las constituciones de contenido social y económico; en México la Constitución de 1917, primera norma fundamental que da las bases para el Estado Intervencionista, no fué respuesta a una larga lucha reivindicatoria al estilo europeo, sino a una revolución que superó las motivaciones políticas originales, para adelantarse a las económicas y sociales, que fueron surgiendo con posterioridad. Con el derrocamiento de la dictadura porfirista y el triunfo de la Revolución de 1910, el intervencionismo de Estado se acentúa y consolida; como ya se tenía una mayor conciencia de los inconvenientes del *laissez-faire*, es decir del liberalismo económico que sostiene la iniciativa privada, los constituyentes introducen en la Constitución de 1917 artículos de tendencias netamente intervencionistas; dicho de otra manera, sus artículos fundamentales sirven de base para que el Estado Mexicano intervenga en las manifestaciones económicas, sociales, políticas y culturales más importantes. De lo expuesto, consideramos que en realidad la actividad empresarial del Estado, en México, se inició en la década de los veinte, cuando el Gobierno Federal tuvo como meta, reconstruir la vida institucional, económica y política del país. En el periodo de Gobierno del Presidente Plutarco Elías Calles, se creó un Banco Central, que se denominó "Banco de México", que tuvo como principal finalidad, el de dar orden y coherencia a la

política monetaria y bancaria del país. Posteriormente se fueron creando otras instituciones, entre ellas Comisión Nacional de Caminos, cuyo objetivo era lograr la mejor comunicación del territorio nacional como infraestructura básica para el desarrollo económico y social; La Comisión Nacional de Irrigación (antecedente a la extinta Secretaría de Recursos Hidráulicos) que tenía como finalidad definir la política en materia hidráulica; el Banco Nacional de Crédito Agrícola, organismo destinado a dotar a los productores del campo de los instrumentos adecuados para robustecer al sector agrícola, etc.

1.2.4 Concepto de Intervención del Estado en la Economía, en el caso de México.

El Estado ha desempeñado un papel extraordinario en el destino de las sociedades humanas, desde los tiempos de su aparición hasta nuestros días; su intervención se descubre en todas las manifestaciones de los grupos humanos y se incrementa en los últimos tiempos, cuando los pueblos se organizan en naciones y nacen los regímenes capitalista y socialista. Con ésto se reafirma las atribuciones tradicionales del Estado y se adquieren nuevas; por otra parte, se presentan los siguientes factores: el liberalismo individualista, partidario del laissez-faire, laissez passer y de las ganancias lícitas

o ilícitas. El intervencionismo moderno tiende hacia una economía dirigida y al reformismo social, por lo que cada día es más enérgico y con metas más ambiciosas. En otro aspecto, cuando se quiere encontrar un concepto que excluya tanto al capitalismo liberal, como el socialismo puro; se llegan a utilizar los siguientes términos: Capitalismo de Estado, Socialismo de Estado y Corporativismo. Estas son formas de intervención económica y social, que en mayor o menor grado se practican en los países tanto europeos, llamados del "Mundo Occidental", como los países latinoamericanos.

Cabe señalar, que para algunos autores identifican al capitalismo de Estado con el concepto de Estado-Empresario; por otra parte, consideran al socialismo de estado, como la transición del capitalismo al socialismo integral, es decir, el Estado detenta la propiedad y los resortes de mando de la producción, en espera de que la colectividad organizada se perfeccione lo suficiente para sucederle. En este aspecto, estamos de acuerdo con la definición que da de intervencionismo Vicente F. Bravo, y que dice: "Intervencionismo del Estado, es toda acción planificada que realiza el Gobierno con el propósito de cumplir, por una parte, con sus funciones tradicionales, y por otra, con las nuevas atribuciones de naturaleza económica y social, que tiene que desempeñar para elevar los niveles de vida de la población,

mediante una justa distribución del dividiendo nacional"(51). De lo expuesto, concebimos al intervencionismo como un conjunto de tareas superiores del Estado, que sirve para poner las bases de una nueva sociedad, sin los defectos de la actual sociedad capitalista dependiente, que está dominada por un exaltado individualismo que antepone sus propios intereses a los de la colectividad, en un desenfrenado afán de lucro, que en la mayoría de las veces lo satisface a base de la aplicación de procedimientos que van en perjuicio y detrimento de las clases populares del país. Sin embargo, podemos decir que, se presentan dos posiciones:

1. El Estado adopta sus atribuciones económicas y sociales mediante los servicios públicos. es decir, que la regla es: proporcionarlos a precios bajos y con la tendencia de hacerlos gratuitos.
2. El Estado adopta sus atribuciones económicas y sociales como Estado empresario en los organismos descentralizados y estatales, es decir, que la regla debe ser: el regirse por el principio económico fundamental del mínimo esfuerzo y máximo rendimiento.

Dicho de otra manera, se deben aprovechar mas los recursos de que disponga, y trabajar a los costos mas bajos, para que de esta manera se pueda asegurar el funcionamiento de las empresas y obtener ganancias razonables; y en el caso de no poderse ganar, entonces reducir al

(51) Fernández Bravo, Vicente. Op. cit., pp: 113-144

mínimo lo perdido. Por tal motivo, las ganancias obtenidas por el Estado empresario deberán tener siempre como finalidad, el beneficio general de la colectividad y no el enriquecimiento de unos cuantos. El Estado antes de la Constitución vigente, se estructuraba por la Norma Fundamental de 1857 que tenía un corte estrictamente liberal; por lo cual debería intervenir lo menos posible en los asuntos económicos, puesto que la economía era una labor propia de los individuos. De esta manera, se advierte el individualismo liberal que consignaron los constituyentes del 57 si se repasa su posición ante los problemas laborales y económicos.

1.2.5 Fundamento Constitucional de la Intervención del Estado en la Economía Mexicana.

La ubicación contextual de la empresa pública en el sistema mexicano nos demanda precisar su delimitación en los márgenes históricos y en especial su regulación jurídica en la Carta Magna. En este aspecto la Constitución no es capitalista, ni colectivista; sin embargo ambos modelos son viables en la norma constitucional, según las mayorías políticas circunstanciales, es decir, desde el punto de vista técnico, la Constitución Mexicana parece mantener una neutralidad o equilibrio que a permitido a gobiernos de distintos matices implemen-

tar medidas de uno y otro signo. De esta manera, la participación del Estado mexicano que ha cambiado su carácter liberal para dar paso a un estado intervencionista, está orientada a realizar tareas de fomento y promoción del desarrollo. Consideramos que el lineamiento mas general del marco constitucional se encuentra señalado en el artículo 3 párrafo I inciso a) que dice: "Será democrática considerando la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

Este concepto de democracia económica y social, es congruente con el artículo 27 constitucional que señala: "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada", y agrega: "Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad social y mediante indemnización". Y continua diciendo: "la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto

se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para la creación de nuevos centros de población agrícola en las tierras y aguas que le sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y la daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad ..."(52)

La articulación de ambos preceptos, sumados a la norma del artículo 123, referida al derecho de los trabajadores, forman la pirámide del constitucionalismo social mexicano. Por este motivo consideramos que el Estado es la síntesis de la sociedad y el motor de la actividad redistributiva, es decir, se expresó que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originalmente a la nación, la que tiene el derecho de transmitir el dominio directo a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Con la excepción de las limitaciones que a este derecho pueda imponer el Estado, además de que debe regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar su conservación. De lo anteriormente expuesto concluimos que:

- 1) El artículo 27 establece un aspecto fundamental: en el marco de la

(52) Witker, Jorge. Op. cit., pp: 31-32

democracia como sistema de vida fundada en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo (Art. 3) se establece el derecho de la propiedad privada, como regla general.

2. Se establece que el interés de la sociedad predomina sobre el interés de los particulares (Arts. 3, 5, 27, 28 y 131).
3. El derecho de propiedad no es absoluto, es decir, el Estado en representación de la sociedad puede imponerle las modificaciones que dicte el interés público (Art. 27).
4. Se debe procurar una equitativa distribución de la riqueza pública para lo cual se ponen límites a la propiedad rural, se instituye un patrimonio familiar y se permite dotar de tierras a núcleos de población carentes de ellas, tomándolas de la propiedad inmediata.
5. La Constitución entrega al Estado el dominio directo de todos los recursos naturales.
6. El Art. 27, se expresa como un artículo central de la normatividad socio-económico de la Constitución.

1.2.6 La Integración de la Empresa Pública y la Empresa Privada en la Constitución.

La Constitución Mexicana demuestra un carácter de democracia económica y social, esta primacia social se basa en una filosofía

política de tradición liberal, la cual se manifiesta en el artículo 5 que a la letra dice: "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio ó trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad solo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede privarlo del producto de su trabajo sino por resolución judicial".

Como podemos observar, existe una libertad económica propia de las economías de mercado contemporáneas que lógicamente establecen límites a la intervención estatal. Desde este punto de vista, la Constitución sigue la tradición de occidente, haciendo coexistir los intereses colectivos con la garantía individual de la libertad de empresa. El multicitado artículo 27 constitucional reconoce la propiedad privada, que emana originariamente del Estado. A continuación, haremos un somero análisis de la expresión "modalidad", en virtud de que la consideramos de suma importancia para poder comprender lo relativo al concepto de economía mixta, de esta manera Eduardo Novoa menciona que: "modalidad significa solamente la forma como una cosa se manifiesta o el modo de ser de ella, y modo significa la forma variable y determinada que puede recibir o no un ser sin que por recibirlo

se cambie o destruya en su esencia. De aquí se desprende que la imposición de modalidades a la propiedad privada no puede ir mas allá de dar normas acerca de la manera o forma en que ella puede ejercerse, pero sin que en su virtud puedan tocarse las características mismas del derecho. Habra, concluye Novoa Monreal, quienes sostengan que lo único permitido es imponer a la propiedad formas de ejercicio que no alteren sus facultades esenciales de libre uso, goce y disposición". (53)

La tendencia constitucionalista apunta a entender la expresión "modalidad" como limitación, esta tendencia se demuestra en las reformas de Enero de 1976, en que la propiedad privada queda subordinada a "el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana"; así se ratifica el estilo de democracia económica y social postulado por el constituyente de 1917 en su artículo 30. La Constitución si bien faculta al Estado para dirigir y promover el desarrollo económico velando por el progreso social y cultural de las mayorías, dicha función tiene límites en los derechos individuales de libertad económica y propiedad privada. Ante esto, el Estado tiene áreas exclusivas de intervención (recursos naturales) y competencias amplias para distribuir equitativamente la riqueza y dirigir el proceso económico. De esta fusión

(53) Novoa Monreal, Eduardo. "El Derecho de Propiedad Privada", ed. Temis, Bogotá 1979. p. 149

económico-político, nos relata Carrillo Flores: "Los textos de la Carta Fundamental de los últimos años, se han ido modificando o interpretando casi siempre en el sentido de ampliar las atribuciones del Estado para promover o dirigir el desarrollo económico social de México aunque conservando a la iniciativa particular como fuente principal de recursos para el desarrollo, sea a través de sus inversiones o de los impuestos que cubren las empresas y las personas físicas". Por eso dice con razón: "que la economía mexicana es Mixta, aunque de tiempo en tiempo a variado la actitud del Estado en cuanto a ampliar o restringir las órbitas en que operan los dos sectores; el público y el privado. Suele también hablarse de un sector social que no forma parte del Estado, pero tampoco encaja en el constituido por las empresas privadas capitalistas, como es el caso de las empresas ejidales y de las cooperativas".(54)

(54) Carrillo Flores, Antonio. "La Constitución en el Desarrollo Económico y Social en México", Las Experiencias del Proceso Político Constitucional en México y España, México 1979, ed. UNAM, p. 312

CAPITULO II

EL REGIMEN JURIDICO DE LA EMPRESA PUBLICA.

- 2.1 La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), establece en su artículo 1 las bases de organización de toda la administración mexicana, tanto centralizada como paraestatal. Componen, según el mismo precepto, la administración pública paraestatal los organismos - descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, -- las instituciones nacionales de seguro y fianza y los fideicomisos.

Atendiendo a estos lineamientos podemos clasificar las empresas públicas mexicanas de la siguiente manera:

- 1.- Organismos desconcentrados.
- 2.- Organismos descentralizados.
- 3.- Empresas de participación estatal.
- 4.- Fideicomisos.

2.2.1 Organismos Desconcentrados.

Son organismos directamente dependientes de la administración central y se caracterizan por carecer de personalidad jurídica, su autoridad es delegada y su responsabilidad compartida. Estos organismos de acuerdo con la LOAPF* adquieren reconocimiento jurídico expreso, gozan-

* Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

de autonomía técnica, es decir, no están sujetos a las reglas de gestión administrativa y financiera, pero no tienen autonomía orgánica.

Por otra parte, estos organismos se conocen como empresas departamentales y pueden ser órganos de una Secretaría de Estado, p.e., la Dirección de Correos y Telégrafos en relación a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; pueden ser órganos desconcentrados de un departamento administrativo, p.e., los delegados estatales de la Secretaría de Pesca.

2.2.2 Organismos Descentralizados.

Estos organismos integran el sector paraestatal y son definidos por la LOAPF en su artículo 45 como "las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por Decreto del Ejecutivo Federal con personalidad Jurídica y Patrimonios propios cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten". Como complemento a ésta definición, se debe anotar lo referido al artículo 2 de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (D.O.4-I-66) que a la letra dice: "Para los fines de este capítulo son organismos descentralizados - las personas morales creadas por Ley del Congreso de la Unión o decreto del poder Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura - que adopten siempre que reúnan los siguientes requisitos:

1.- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o -

bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporten u otorgen el Gobierno Federal, o con el rendimiento de un impuesto específico; y

2.- Que si el objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

De lo expuesto, podemos decir que pese a que estos organismos tienen patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión, muchos de ellos en la actualidad han pasado a depender presupuestariamente de la organización central, es decir, han sido incluidos en el presupuesto federal de egresos. Actualmente 27 de estos entes descentralizados están en dicha situación, destacando entre ellos Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales, Fertilizantes Mexicanos, S.A., Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Instituto Mexicano del Café, Instituto Mexicano del Seguro Social, etc. (55)

De acuerdo con lo anteriormente mencionado, podemos concluir diciendo que estos organismos pueden ejercer funciones imperativas o no; su objeto por lo general es de servicio público; su normativa es mixta; se crean por medios imperativos del Estado; pueden tener aportaciones por parte de los particulares pero sin obtener el status de asociado, -

(55) Witker, Jorge. Op. cit., p. 75

pero a la vez están sometidos a un control severo por parte del Ejecutivo como del Congreso; por último, en su dirección pueden tener participación los administrados, sus trabajadores y otros factores de la producción.

2.2.3 Empresas de Participación Estatal. (empresa mixta)

Son empresas en las cuales el gobierno federal aporta o es propietario de parte del capital social o de las acciones de la empresa; es común que en estos casos existan acciones (de serie especial) que sólo pueden ser suscritas por el gobierno federal.

Serra Rojas las define como: "aquellas empresas privadas en las que el Estado tiene un interés económico preferente que le permite intervenir o administrar una empresa". (56)

Por otra parte, existen dos preceptos de la Constitución que se refieren a las empresas de participación estatal:

- 1) Art: 93 párrafo segundo: "Cualquiera de las Cámaras podrá citar a -- los secretarios de Estado y a los jefes de los Departamentos Administrativos, como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se es

(56) Serra Rojas, Andres. "Derecho Administrativo". Tomo I, edit. Porrúa, México 1981, p. 728

tudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos y actividades".

- 2) Art: 123 Apartado A, fracción XXXI: "Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal". Otras situaciones se comprenden en los incisos 2 y 3.

Debemos señalar también, que la forma más frecuente a la que se recurre para la creación de empresas de participación estatal es, la sociedad anónima o las cooperativas de participación estatal; sin embargo las que nos interesa a nosotros para su estudio son:

- 1.- Empresas de participación estatal mayoritarias.
- 2.- Empresas de participación estatal minoritarias.

2.2.4 Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

Se rigen por los artículos 46 y 47 de la LOAPF que a la letra dicen:

ARTICULO 46.-"Dentro de la administración pública paraestatal se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, aquellas que satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

- a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal mayoritaria, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares nacionales de crédito; una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o uno o más fideicomis-

sos a que se refiere la fracción III del Artículo 3o. de esta Ley, - considerando conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios - del 50% o más del capital social;

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que solo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal;

o

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director al gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente!"

ARTICULO 47.-"Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como asociaciones civiles en -- las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de -- las mencionadas en el inciso a) del artículo anterior, o alguno o va-- rios de ellos se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes". Estas empresas, generalmente se constituyen en - forma de la sociedad anónima, para prestar servicios públicos y satisfa cer necesidades colectivas; su naturaleza es fundamentalmente la de empresas de economía mixta, donde interviene el Estado en forma mayoritaria o igualitaria junto con los particulares, es decir, suponen la participación conjunta de Estado y particulares.

En México, a diferencia de otros países, no se requiere de la sim-

ple participación del Estado para que una sociedad mercantil sea concebida como empresa de participación estatal, porque la ley de 1970 señala que las empresas en donde el Estado aporte el 50% o más del capital social de la empresa, pueden considerarse de participación estatal. De esta manera, este tipo de empresas son el instrumento jurídico que el Estado utiliza para introducirse en la vida económica, industrial y comercial, ocasionando un fenómeno más de publicitación de campos propios del derecho privado.

La participación de estas empresas como accionista igualitario o mayoritario obedece a varios motivos:

- 1) porque la empresa no ha pagado el crédito contraído por el Estado, - el cual absorbe total o parcialmente, según la cuantía del crédito
- 2) por querer legislar sobre el tema especial en virtud de su importancia social y económica para tener un control más cercano de la actividad o de la empresa
- 3) porque el Estado quiere monopolizar determinado tipo de actividades conforme el art. 28 constitucional.

Finalmente, consideramos que la razón de que se exigiera como requisito para constituir una empresa de participación estatal, primero - el 51% y luego el 50% de las acciones suscritas por el Estado, está en la necesidad de adquirir otras empresas como Ayotla Textil y Cristalería Nacional; aunque no es justificable jurídicamente tal forma, sin embargo en la práctica, casi no hay empresa de participación estatal en -

la que el Estado no tenga del 50 al 95% del capital social.

2.2.5 Empresas de Participación Estatal Minoritaria.

La LOAPF las define en su art: 48 como "las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados u otra , u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente, - posean acciones o partes de capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquél. La vigilancia de la participación estatal estará a cargo de un Comisario designado por el Titular de la Secretaría coordinadora del sector correspondiente, escuchando la opinión del Secretario de la Contraloría General de la Federación. Las relaciones de las empresas de participación estatal minoritaria con la Administración Pública Federal, serán las que determine la Ley".

Por otra parte, respecto a la legislación aplicable a este tipo de empresas, en relación con la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, solo rige el capítulo III, en sus artículos 27 al 30 (D.O. 31-XII-70), con las modificaciones pertinentes introducidas por la LOAPF y decretos administrativos posteriores.

A este tipo de empresas Serra Rojas las denomina semi-públicas y las define como: "aquellas empresas privadas en las que el Estado tiene un interés económico preferente que le permite intervenir o administrar

una empresa". (57)

Cabe señalar, que en referencia a la asignación de un Comisario para la vigilancia de la participación estatal se decide que, de acuerdo con el reglamento interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (D.O. 19-I-83) en su capítulo VIII, artículo 26 establece que: "Para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental habrán Comisarios o sus equivalentes así como Delegados de Contraloría en las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal propuestos y designados como corresponda por el Secretario de la Contraloría General de la Federación, quienes además de las atribuciones que les correspondan de acuerdo con las leyes relativas, ejercerán las que específicamente les señale el expresado Secretario y deberán ajustar sus actuaciones a las normas que hubiere expedido la Secretaría para el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal.

Los Comisarios o sus equivalentes en la Administración Pública Paraestatal y los Delegados de Contraloría en la Administración Pública Centralizada deberán informar directamente al Secretario de la Contraloría General de la Federación sobre el resultado de sus operaciones y programas de trabajo."

(57) Ibid.,

2.2.6 Fideicomiso Público.

Acosta Romero lo define como: "un contrato por medio del cual, el Gobierno Federal a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria (por lo general, instituciones nacionales de crédito), para realizar un fin lícito, de interés público". (58)

La LOAPF en su artículo 49 los asimila así: "Los fideicomisos a -- que se refiere esta Ley serán los establecidos por la Administración Pública Centralizada así como los que se creen con recursos de las entidades a que alude el artículo 3o. de este propio ordenamiento.

La Secretaría de Programación y Presupuesto representará como fideicomitente único a la Administración Pública Centralizada, en los fideicomisos que ésta constituya".

Anteriormente, se había hecho tradición que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungiera como fideicomitente único del Gobierno Federal; sin embargo, ésta situación se modificó, al separarse de esta dependencia la facultad del manejo presupuestal y transferirlo, al igual que otras atribuciones, a la Secretaría de Programación y Presupuesto. Considerando lo anterior, debemos señalar las principales fun-

(58) Acosta Romero, Miguel. Op. cit., pp: 256-257

ciones del fideicomitente, que son:

- 1.- Señalar los fines del fideicomiso.
- 2.- Designar a los fideicomisarios y a la o las instituciones que desempeñen el cargo de fiduciario.
- 3.- Prever la formación de un comité técnico o de distribución de fondos, dar las reglas de su funcionamiento y fijar sus facultades.
- 4.- Exigir al fiduciario la rendición de cuentas de su gestión, cuando se haya reservado este derecho expresamente en el acto constitutivo del fideicomiso o en las modificaciones del mismo.
- 5.- En caso de incumplimiento, exigir de la contraparte el cumplimiento o la rescisión del contrato de fideicomiso, con el resarcimiento de los daños y perjuicios causados. (59)

De esta manera, al coincidir las facultades y derechos anteriores con las atribuciones que la LOAPF otorga a la Secretaría de Programación y Presupuesto, se determinó recientemente que fuera esta dependencia la que representará como fideicomitente único a la Administración Pública Centralizada en los fideicomisos que ésta constituya.

2.2.6.1 Marco Jurídico del Fideicomiso Público.

Nuestra Carta Magna, en su artículo 73, fracciones X y XXIX, inci-

(59) Villagorda, José Manuel. "El Régimen Jurídico del Fideicomiso Público en México", Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México 1981, p.25

so 3, otorga facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio y de instituciones de crédito, lo cual involucra la regulación de una institución de carácter mercantil, como es el fideicomiso. Consideramos que esta figura, al ser utilizada como instrumento para constituir entidades auxiliares del Ejecutivo Federal, requerirá por una parte la aplicación de la legislación mercantil y bancaria, y por otra parte, una conjugación con leyes de orden público.

Entre las principales leyes administrativas que tratan sobre el fideicomiso público, son las siguientes: la LOAPF, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley General de Deuda Pública, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, la Ley de Obras Públicas, la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos y Empresas de Participación Estatal y la Ley General de Bienes Nacionales.

También mencionaremos los siguientes acuerdos y decretos sobre esta materia: el acuerdo del 17 de abril de 1979, publicado en el Diario Oficial del 24 del mismo mes y año, por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras y procedimientos, conforme al proceso permanente, programado y participativo de la reforma administrativa; el decreto de fecha 10 de enero de 1979, publicado en el Diario Oficial del 27 de febrero del mismo año, por el que se establecen las bases para la constitu-

ción, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos establecidos o que establezca el Gobierno Federal; y el acuerdo del 17 de marzo de 1981 publicado en el Diario Oficial del día 10. de abril siguiente, por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en dicho acuerdo se determina.

2.2.6.2 Elementos del Fideicomiso Público.

1.- El Fideicomitente puede ser: (60)

- a) El Gobierno Federal.
- b) Los Gobiernos de las Entidades Federativas.
- c) Los Ayuntamientos en los Municipios.

2.- El Patrimonio Fiduciario, lo constituyen el conjunto de bienes de las entidades, y que pueden consistir en:

- a) Bienes del dominio público, previa desincorporación.
- b) Bienes del dominio privado.
- c) Bienes inmuebles.
- d) Bienes muebles.
- e) Dinero en efectivo.

(60) Acosta Romero, Miguel. Op. cit., pp: 257-259

f) Subsidios.

g) Derechos.

2.2.6.3 Objetivos Principales.

Los fideicomisos públicos pueden tener por objeto lo siguiente:(61)

- 1) La inversión (se entiende que de fondos públicos).
- 2) Manejo y administración de obras públicas.
- 3) Prestación de servicios.
- 4) La producción de bienes para el mercado.
- 5) Regularizar tenencia de la tierra, p.e., FIDEURBE, Fideicomiso de -- Ciudad Netzahualcóyotl, Fideicomiso de Bahía de Banderas, etc.
- 6) Realizar planes de construcción de conjuntos habitacionales para per_{sonas} de bajos ingresos de ingresos medios, p.e., las Unidades Presi_{dente} Kenedy, los Reyes-IZTACALA, MIXCOAC-Lomas de Plateros, etc.
- 7) Operar eficientemente cierto tipo de empresa, sin tener personalidad jurídica propia, p.e., así operó el Puerto Pesquero de Alvarado, Ver., y así viene actuando el Fondo de Cultura Económica.
- 8) Actuar conjuntamente autoridades federales, locales y municipales, - p.e., Fideicomiso de Netzahualcóyotl.
- 9) Desarrollo de Parques y Zonas Industriales.
- 10) Fondos utilizados por el Gobierno Federal, con recursos presupuesta- les o fiscales, tanto en el Banco de México como en Nacional Finan--

(61) Ibid., pp: 259-261

ciera. Estos fondos tienen propósitos específicos, como son: la de apoyar a la pequeña y mediana industria, a la agricultura, ganadería, exportaciones, equipamiento de las empresas industriales, el desarrollo turístico, etc.

- 11) Liquidar legalmente instituciones y organizaciones de crédito.
- 12) Para desarrollo de cuestiones culturales; p.e., FONADAN.
- 13) Para construcciones de escuelas.
- 14) Para desarrollos portuarios.
- 15) Para realizar la remodelación urbana.

2.2.6.4 Características Principales.

La legislación administrativa fija características sui generis al fideicomiso público, que al ser utilizado por el Estado para el logro de sus fines, adquiere marcadas diferencias con el fideicomiso privado, como son las siguientes: (62)

- 1.- En la legislación de carácter administrativo la que faculta al Poder Ejecutivo Federal a crear, incrementar, modificar o extinguir fideicomisos, aún cuando la LGTOC y la Ley Bancaria entre otras, -- también le son aplicables.
- 2.- La Secretaría de Programación y Presupuesto siempre será titular de uno de los elementos personales de esta figura, el fideicomitente,

(62) Villagordo Lozano, Juan Manuel. "Doctrina General del Fideicomiso". México 1982, edit. Porrúa, p. 287

situación que no podrá variar cuando sea el Gobierno Federal quien constituya el fideicomiso, tratándose de la Administración Pública Centralizada. Interviene, tanto en su constitución e incremento, - como en su modificación y disolución; en las dos primeras acciones siendo conductor de la autorización del Presidente de la República, y en las últimas haciendo la proposición respectiva ante el Ejecutivo Federal.

- 3.- El patrimonio fideicomitado se forma con bienes o derechos del Estado, por lo tanto los fideicomisos que nos ocupan sólo podrán constituirse con base en un interés público.
- 4.- El fideicomiso creado por el Gobierno Federal se debe a un fenómeno de publicitación de esta institución.

Cabe señalar, que la iniciativa de incremento, modificación o disolución, puede provenir de diferentes fuentes, como son:

- 1) El Presidente de la República.
- 2) El coordinador de sector correspondiente; por sí o a petición de la institución de crédito que funja como fiduciaria.
- 3) La Secretaría de Programación y Presupuesto, a propuesta o previa -- opinión del coordinador de sector.

De acuerdo con lo anteriormente señalado, consideramos que el fideicomiso público se le ha dado en la actualidad una función de instrumento de política económica y social, debido principalmente a su naturaleza jurídica, y que se ha concretado con la última reforma y adición -

al art: 90 constitucional que reza: "La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Y continúa diciendo: "Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

De esta manera, se da una solidez a la estructura de la administración Pública Federal, establecida en la Ley Orgánica respectiva, la cual la divide en centralizada y paraestatal. Como lo hemos señalado anteriormente, las diferentes formas jurídicas que ha utilizado el Ejecutivo Federal en la gestión empresarial, se ha concretado en el art: 3 de la LOAPF. La figura del fideicomiso puede concretarse en empresas, organizadas y operadas a través de instituciones nacionales de crédito; en fondos de fomento económico y social constituidos en dichas instituciones; además se complementarían con una estructura administrativa sin personalidad jurídica, pero que permiten al Ejecutivo Federal canalizar recursos para poder resolver los problemas de interés público, utilizan de su personalidad jurídica, experiencia y asesoría técnica de dichas instituciones.

2.2.6.5 Fines del Fideicomiso Público para lograr el Desarrollo Económico y Social.

Estamos de acuerdo con Villagordoá Lozano, al señalar que puede -- ser fin de un fideicomiso público, cualquier actividad lícita, determinada y de interés público (63). Y cita como ejemplo dos fideicomisos - públicos recientes:

- a) "Fondo Nacional para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental", cuya finalidad es mejorar los niveles de salud y la calidad de vida de la población, mediante el apoyo financiero a los proyectos de inversión, particularmente de empresas pequeñas y medianas, relativas a la prevención y control de la contaminación.
- b) "Fondo de la Amistad México-Japón", su principal finalidad es difundir la cultura japonesa en México y la mexicana en Japón, es decir, que por medio del financiamiento a los proyectos, se pueda lograr re forzar la amistad, en los campos cultural y académico, entre los pue blos de México y Japón. (64)

2.2.7 Proceso de Regulación Jurídica de la Empresa Pública.

Haremos un somero análisis de los procesos de regulación jurídica que se han presentado en torno a la empresa pública; pero debido a lo - extenso del proceso y a la finalidad que buscamos, que es la de propor- cionar los datos más actualizados posibles, nos referiremos exclusiva- mente al período comprendido de 1977 a 1982. Carrillo Castro divide el

(63) Villagordoá Lozano, José Manuel. Op. cit., p. 307

(64) Ibid.

proceso de regulación en dos períodos: (65)

Primer Período denominado de normación no unitaria, que abarcaría de -- 1917 a finales de 1976. Este a su vez se divide en dos etapas:

- a) La de regulación implícita, que abarcaría de 1917 a 1947.
- b) La de regulación explícita, que se inicia en diciembre de 1947 y termina a finales de 1976.

Segundo Período empezaría en 1977, y podría dividirse en dos etapas convencionales:

- a) De control indiferenciado, que abarcaría de 1977 a 1982;
- b) De control diferenciado, cuyo inicio es previsible a partir de 1983.

Con las últimas reformas realizadas a la LOAPF, a parte del artículo 3º ya mencionado anteriormente y en relación con éste mismo; el artículo 9 señala que: "Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno establezca el Presidente de la República, directamente o a través de las dependencias competentes".

Por otra parte, el título tercero de dicha ley se denomina "De la Administración Pública Paraestatal" y su capítulo único contiene diversos artículos (del 45 al 54) que constituyen "las bases generales para su creación así como para la intervención del Ejecutivo Federal en su operación", tal y como lo ordena el actual artículo 90 constitucional.

(65) Carrillo Castro, Alejandro-García Ramírez, Sergio. "Las Empresas Públicas en México". Ed. Miguel Angel Porrúa, México 1983, p. 178.

Señalaremos también que la LOAPF, desde su promulgación, que fue realizada con anterioridad a las reformas del artículo 90 constitucional tuvo varias denominaciones como: "Ley de Secretarías de Estado" en 1917, "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado" en 1935, entre otros. En 1976 se le otorgó jurídicamente el nombre de "Orgánica de la Administración Pública Federal", y en ella se incluyó tanto a la Administración Pública Centralizada, como las entidades que integran la Administración Pública Paraestatal.

2.2.7.1 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Una de las modalidades más relevantes de esta ley es que, por primera vez, se estableció que "el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, podrá autorizar la participación estatal en empresas, sociedades o asociaciones civiles o mercantiles, bien sea para su creación o para incrementar su capital o patrimonio, o bien para adquirir todo o parte de éste" (artículo 8); y se señaló que "únicamente se podrán constituir o incrementar fideicomisos públicos con autorización del Ejecutivo Federal, emitida a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto". Por último, se señaló que esta dependencia sería la que, en su caso, "propondrá al Ejecutivo Federal la modificación o extinción de los mismos, cuando así convenga al interés público (artículo 9). (66)

(66) Ibid., p. 192

El principal objetivo de esta ley es el de modernizar la administración del gasto público federal, en donde se incluyen las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física y financiera y pagos de pasivo, tanto de las dependencias centralizadas como de las entidades paraestatales, es decir, tanto los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones nacionales de crédito, seguros y fianzas y los fideicomisos en que el fideicomitente sea el Gobierno Federal como se ha mencionado anteriormente.

(67)

2.2.7.2 Ley General de Deuda Pública.

Esta ley busca recoger, las diversas disposiciones vigentes en la materia, en un solo instrumentos a fin de otorgar mayor claridad a las bases sobre las cuales el Ejecutivo Federal "pueda concertar o autorizar empréstitos y pagar la deuda pública de la Federación" (68). Se considera a la deuda interna y externa en forma unitaria, debido al vínculo de interdependencia que existe entre ambos conceptos y, que por tal motivo se les somete a sistemas similares de control y vigilancia. Se estableció además que "los créditos deben estar destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas que generen los recursos suficientes para el pago de los mismos" (art: 18), así

(67) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, D.O., 31-XII-76 y Reformas del 30-XII-80

(68) Carrillo Castro, Alejandro. Op. cit., p. 193

como que en ningún caso se podrán autorizar financiamientos de los que se deriven obligaciones "que excedan de la capacidad de pago de las entidades del sector público que los promueva" (art: 21). También se establecieron las modalidades para obtener el financiamiento requerido -- por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria (incluye asimiladas) y los fideicomisos.

2.2.7.3 Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Como ya lo hemos señalado anteriormente, la primera versión de esta ley fue expedida en 1947, con la finalidad de sujetar al control y vigilancia del Ejecutivo Federal al número de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito y fideicomisos. En su segunda versión, en 1966, las facultades -- que tenían originalmente asignadas para tal efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pasaron a la del Patrimonio Nacional, pero tuvieron excepción las instituciones nacionales de crédito y de seguros y fianzas y sus filiales, los fideicomisos del Gobierno Federal y sus instituciones docentes y culturales. En su tercera y última versión, de 1970, se reincorporaron al control de la Secretaría del Patrimonio Nacional los fideicomisos, pero se siguió manteniendo la excepción de las instituciones nacionales de crédito y de seguros y fianzas, así como a las instituciones docentes y culturales. Cabe señalar, que posterior--

mente, al expedirse la LOAPF y la LPCGPF*, gran parte de las funciones que le correspondían a la antigua Secretaría del Patrimonio Nacional pasaron a ser competencia de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de Comercio y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Finalmente, mencionaremos dos acuerdos que se publicaron en el Diario Oficial del 19 de mayo de 1983, y que consideramos de suma importancia:

1º Se refiere al funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y a sus relaciones con el Ejecutivo Federal.

Artículo 2º.- Define las responsabilidades de las Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y Contraloría General de la Federación, de los coordinadores de sector y de las entidades, en materia de programación, presupuestación, control y evaluación de la operación y el gasto de dichas entidades; artículo 3º.- y en la conformación de los órganos de gobierno respectivos; artículo 6º.- se apuntan normas para la participación de las entidades conforme a las políticas de descentralización de la vida nacional; art: 7º y de renovación moral de la sociedad; art: 8º.- se encomienda a la Secretaría de la Contraloría la vigilancia de la aplicación de los lineamientos y políticas señalados en el propio mandamiento.

* Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

2º Ordena a las entidades paraestatales la elaboración de programas sobre incremento de la productividad operativa y del empleo (art: 1º), reestructuración financiera (art: 2º), racionalización en el uso de divisas (art: 3º), y apoyo de la transformación estructural de la economía (art: 4º). El diseño y la implantación de estos programas caen bajo la responsabilidad del coordinador sectorial correspondiente, y la vigilancia del caso se atribuye a la Secretaría de la Contraloría (art: 5º). (69)

Por otra parte, en el sector industrial paraestatal dentro del área de las empresas públicas, es de vital importancia señalar que debido a las reformas y adiciones a la LOAPF, las que ya las hemos tratado anteriormente; desapareció la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; sus funciones fueron redistribuidas, entre la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; y la de Comercio y Fomento Industrial (arts: 26 , 33 y 34 LOAPF).

El reglamento interior de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (D.O. 29-V-83), contempla la existencia de tres Subsecretarías, que comprenden otros tantos subsectores de la industria pública: de Energía, de la Industria Paraestatal Básica y de la Industria Paraestatal de Transformación (arts: 2º y 6º).

(69) Ibid., pp: 225-226

2.2.8 FORMAS JURIDICAS DE LA EMPRESA PUBLICA

FORMA JURIDICA	NUMERO
Organismo Descentralizado	2
Sociedad Anónima	400
Sociedad Civil	2
Asociación Civil	16
Sociedad Cooperativa	2
Fideicomiso	163
Sociedad de Responsabilidad limitada	14
Sociedad de Responsabilidad limitada e interés público	3
TOTAL:	728

1 No se incluye a las que utilizaron formas de derecho extranjero a las que en los acuerdos de agrupamiento no se les señala forma jurídica.

2 No se incluye a los que utilizan forma de sociedad anónima.

FUENTE Acuerdos del C. Presidente de la República mediante los cuales agrupa en sectores a las entidades paraestatales, publicados en el Diario Oficial del 17 de enero y 12 de mayo de 1977, del 10 de abril de 1978 y del 27 de febrero de 1979.

CITADO POR: José Francisco Ruiz Massieu.

2.2.9 CREACION DE ORGANISMOS Y EMPRESAS POR
PERIODOS CONVENCIONALES

PERIODOS	Empresas de participación estatal	Organismos descentralizados	TOTAL
1917-1921	2		2
1921-1930	8	2	10
1930-1933	6		6
1934-1940	29	10	39
1940-1945	37	14	51
1945-1950	30	20	50
1950-1959	65	36	101
1960-1970	105	27	132
XII-1970- -V-1974	84	21	105
Total	366*	130**	496

*Incluye 32 empresas de participación estatal que corresponden al sector financiero.

**Incluye 8 organismos descentralizados que corresponden al sector financiero.

CITADO POR: Alejandro Carrillo Castro, en Empresas Públicas. Col. Seminarios No. 7, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1978.

2.2.10 NUMERO DE DEPENDENCIAS DEL SECTOR PUBLICO

Sectores	Organismos que inciden	Agropecuaria y forestal	Comunicaciones y obras públicas	Política interior	Servicios	Industrial, comercial y pesquero	Política exterior	Beneficio social	Organismos del sector financiero	Suma total
Dependencias Centrales		3	2	10	--	1	1	3	1	21
Organismos Descentralizados		10	6	45	1	13	1	46	--	122
Empresas de Participación Estatal Mayoritaria		25	14	--	40	177	--	--	--	256
Empresas de Participación Estatal Minoritaria		--	7	--	5	66	--	--	--	78
Centros, Comisiones, Comités y Consejos		74	27	50	2	23	23	37	--	236
Fideicomisos		38	25	12	4	52	1	49	4	185
Organismos del Sector Financiero		--	--	--	--	--	--	--	65	65
Suma Total		150	81	117	52	332	26	135	70	963

Fuente: Alejandro Carrillo Castro. La Reforma Administrativa en México. Mayo de 1974.

2.2.11 REGISTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL PARAESTATAL

A partir de 1977 la Secretaría de Programación y Presupuesto es la dependencia responsable del control y vigilancia de las entidades que integran la Administración Pública Federal Paraestatal, y uno de los principales instrumentos con que cuenta para llevar a cabo dichas funciones lo constituye el Registro de la Administración Pública Federal Paraestatal.

Con base en lo anterior y en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, esta dependencia ha venido publicando anualmente una lista de los organismos y empresas de participación estatal sujetos al control y vigilancia del Ejecutivo Federal, así como de los fideicomisos constituidos por la Administración Pública Centralizada.

Del análisis de dichas publicaciones, se puede apreciar el comportamiento de las entidades registradas, el cual, de acuerdo con los principios que orientan la Reforma Administrativa, presenta una disminución en el número de organismos descentralizados, empresas de participación estatal minoritaria y de fideicomisos, como consecuencia, fundamentalmente, del proceso de depuración de aquéllos que ya no cumplían sus fines y objeto social o cuyo funcionamiento no era ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público.

Es de señalarse que la lista publicada por la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1977, tuvo como antecedente el número de entidades registradas hasta 1976, por la Secretaría de Patrimonio Nacional, entonces responsable de llevar el registro de las entidades paraestatales. El incremento que se observa entre una columna y otra, se debe fundamentalmente a que en 1977 se inscribieron en el mencionado Registro todas aquellas entidades que estaban pendientes de registrarse.

Desde entonces, por una parte se instituyó una labor permanente de inscripción de las diversas entidades que continuaban pendientes de registrarse y por la otra, conjuntamente con los coordinadores de sector, se inició el proceso de depuración a que se ha hecho referencia.

Por lo que se refiere a los organismos públicos descentralizados, de 145 que estaban inscritos en el año de 1977, en la actualidad aparecen 78, debido fundamentalmente a que con la adopción de los convenios únicos de coordinación entre el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas, se ha hecho innecesaria la subsistencia de organismos en los que participaban los gobiernos estatales y municipales como los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico y las Juntas Federales de Mejoras Materiales. De estos organismos se encuentran 3 en proceso de liquidación.

En el apartado de las empresas de Participación Estatal Mayoritaria, en 1977, se encontraban inscritas 422 y a la fecha existen 486 en operación. Este incremento se debe fundamentalmente a la inscripción de las empresas Fundidora Monterrey, S. A. y sus filiales que pasaron a ser empresas de participación estatal mayoritarias, al consolidarse el sector siderúrgico y a la creación de Fomento Industrial Somex, S.A. de C. V. como sociedad tenedora de las acciones de las empresas de desarrollo industrial que promueve la Organización Somex. Como consecuencia de la inscripción de esta última, quedaron también inscritas todas aquellas sociedades donde su participación es mayoritaria. Cabe destacar que durante la presente administración se han cancelado 26 empresas por haber concluido su proceso de liquidación y existen 49 pendientes de concluir dicho proceso.

Respecto a las empresas de participación estatal minoritaria, en el año de 1977 estaban inscritas 54. En la actualidad existen 48 y de éstas 8 están en liquidación.

Por lo que se refiere a los fideicomisos constituidos por la Administración Pública Centralizada, la anterior Secretaría del Patrimonio Nacional tenía regis-

trados 197, a partir de 1977, se inscribieron todos aquellos fideicomisos que estaban pendientes de registrarse y se iniciaron los estudios correspondientes para de terminar aquellos casos en que ya no era conveniente su operación, teniendo a diciembre de 1981 un total de 206 inscritos, habiéndose cancelado 35 durante dicho período y existiendo hasta esa fecha 12 pendientes de cancelarse por no haberse celebrado aun los convenios de extinción respectivos.

A partir de 1982, y como consecuencia de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta Secretaría representa como fideicomitente único a la Administración Pública Centralizada, y desde entonces ha transferido su calidad de fideicomitente en 18 fideicomisos relativos a parques y ciudades industriales, en favor de la entidades federativas, donde está ubicados; ha cancelado 3, y se encuentran en proceso de extinción 46, quedando un total de 142 fideicomisos en operación.

I.- ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

1. Aeropuertos y Servicios Auxiliares.
2. Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100
3. Caja de Previsión de la Policía del Distrito Federal.
4. Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya del Departamento del Distrito Federal.
5. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.
6. Centro de Investigación para la Integración Social.
7. Centro Materno Infantil "General Maximino Avila Camacho".
8. Centro Nacional de Investigaciones Agrarias
9. Comisión de Fomento Minero.
10. Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas.
11. Comisión Federal de Electricidad.
12. Comisión Nacional de Fruticultura.
13. Comisión Nacional de la Industria Azucarera.
14. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos.
15. Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

16. Comisión Nacional de Zonas Áridas.
17. Comisión Nacional de Cacao.
18. Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.
19. Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas.
20. Compañía Nacional de Subsistencias Populares.
21. Consejo de Apoyo para Estudios en Provincia.
22. Consejo de Recursos Minerales.
23. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
24. Consejo Nacional de Fomento Educativo.
25. Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud.
26. Consejo Nacional para la Cultura y Recreación de los Trabajadores.
27. Editorial Popular de los Trabajadores.
28. Ferrocarriles Nacionales de México.
29. Forestal Vicente Guerrero.
30. Hospital General Dr. Manuel Gea González.
31. Hospital Infantil de México.
32. Industrial de Abastos.
33. Instituto de Investigaciones Eléctricas
34. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
35. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)
36. Instituto Mexicano de Comercio Exterior.
37. Instituto Mexicano de Investigaciones Siderúrgicas.
38. Instituto Mexicano de Psiquiatría.
39. Instituto Mexicano del Café.
40. Instituto Mexicano del petróleo.
41. Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
42. Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica.
43. Instituto Nacional de Cancerología.
44. Instituto Nacional de Cardiología.
45. Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias.
46. Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares (ININ)
47. Instituto Nacional de la Nutrición "Salvador Zubirán"

48. Instituto Nacional de la Senectud.
49. Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía.
50. Instituto Nacional de Productividad.
51. Instituto Nacional del Consumidor.
52. Instituto Nacional Indigenista.
53. Instituto para el Depósito de Valores.
54. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).
55. Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial.
56. Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
57. Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital.
58. Patronato de la Clínica Primavera de Ortopedia.
59. Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional.
60. Patronato Nacional de Promotores Voluntarios.
61. Petróleos Mexicanos.
62. Procuraduría Federal del Consumidor.
63. Productora Nacional de Biológicos Veterinarios.
64. Productora Nacional de Radio y Televisión.
65. Productora Nacional de Semillas.
66. Productos Forestales de la Tarahumara.
67. Productos Forestales Mexicanos.
68. Promotora del Maguey y del Nopal.
69. Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública.
70. Servicio de Transportación Terrestre del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.
71. Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal.
72. Servicio Multimodal Transistmico.
73. Sistema de Transporte Colectivo.
74. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).
75. Uranio Mexicano (URAMEX).

I. EN PROCESO DE LIQUIDACION.

1. Comisión Nacional de la Industria del Maíz para Consumo Humano.
2. Comité Organizador de los X Juegos Universitarios Mundiales.

3. Establecimiento Público Federal Ingenio del Mante.

II. EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA.

1. Accesorios Tubulares Especiales, S.A.
2. Acciones Bursátiles Somex, S.A.
3. Aceitera de Guerrero, S.A. de C.V. (1)*
4. Acero Centro de Servicio, S.A.
5. Aceros de Sonora, S.A. de C.V.
6. Aceros Esmaltados, S.A.
7. Acros, S.A.
8. Acrotec, S.A.
9. Adhesivos, S.A.
10. Administradora General de Inmuebles, S.A.
11. Administradora Inmobiliaria Acueducto de Guadalupe, S.A.
12. Administradora Inmobiliaria Sotelo, S.A.
13. Administradora Inmobiliaria Valle de Aragón Sur, S.A.
14. Administradora Inmobiliaria Villa Coapa, S.A.
15. Administradora Inmobiliaria, S.A.
18. AHMSA Ingeniería, S.A.
19. AHMSA Steel International, Inc.
20. Alcohótera de Puruarán, S.A.
21. Alcoholes La Concha, S.A.
22. Algodonera Comercial Mexicana, S.A.
23. Alimentos Balanceados de México, S.A. de C.V.
24. Almacenes Caraza Campos, S.A.
25. Almacenes y Servicios, S.A. de C.V.
26. Alquiladora de Casas, S.A. de C.V.
27. Altos Hornos de México, S.A.
28. Anuncios en Directorios, S.A.
29. Arrendadora Banobras, S.A. de C.V.
30. Arrendadora Internacional, S.A.
16. Aeronaves de México, S.A.

* Ver índice de notas al final de la lista.

17. AHMSA Fábrica Nacional de Máquinas Herramienta, S.A. de C.V.
31. Aserradero Pápalo, S.A.
32. Aserraderos Técnicos Nacionales, S.A.
33. Astilleros Rodríguez, S.A.
34. Astilleros Unidos de Mazatlán, S.A. de C.V.
35. Astilleros Unidos de Veracruz, S.A. de C.V.
36. Astilleros Unidos, S.A. de C.V.
37. Atisa Atkins, S.A. de C.V.
38. Atsugi Mexicana, S.A. de C.V.
39. Avantram Mexicana, S.A.
40. Avíos de Acero, S.A.
41. Ayotla Textil, S.A.
42. Azucarera de la Chontalpa, S.A.
43. Azufrera Limonta, S.A. de C.V. (1)*
44. Azufrera Panamericana, S.A. (2)*
45. Azufres Nacionales Mexicanos, S.A.
46. Bagazo Industrializado, S.A.
47. Ballsa-Rassini, S.A.
48. Bancen, S.A. de C.V.
49. Barita de Sonora, S.A.
50. Barrenas de Acero y Aguces, S.A.
51. Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Colima, S.A. de C.V.
52. Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Guerrero, S.A. de C.V.
53. Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Oaxaca, S.A. de C.V. (3)*
54. Bicicletas Cóndor, S.A.
55. Bodegas Rurales Consupo, S.A. de C.V.
56. Cabezas Acero Kikapoo, S.A.
57. Cafés y Cafeterías de México, S.A. de C.V.
58. Canalizaciones Mexicanas, S.A. de C.V.
59. Carbón y Cok, S.A.
60. Carbón y Minerales Coahuila, S.A.
61. Carros de Ferrocarril de Durango, S.A.

* Ibid.

62. Celulosa del Pacífico, S.A.
63. Cementerios de Cuernavaca, S. de R.L. (4)*
64. Central Mexicana de Bienes Raíces Especializados, S.A. de C.V.
65. Centros Conasupo de Capacitación, S.C.
66. Cerámicas y Ladrillos, S.A.
67. Cerro de Mercado, S.A.
68. Cinematográfica Cadena de Oro, S.A.
69. Clem, S.A.
70. Clemex, S.A.
71. Cloro de Tehuantepec, S.A. de C.V.
72. Comercial de Telas, S.A.
73. Compañía Arrendadora de Equipos, S.A.
74. Compañía Azucarera de Los Mochis, S.A.
75. Compañía Azucarera del Ingenio Bellavista, S.A.
76. Compañía Azucarera del Istmo, S.A.
77. Compañía Azucarera La Concepción, S.A.
78. Compañía Carbonera La Sauceda, S.A.
79. Compañía Constructora y Fraccionadora, S.A.
80. Compañía de Real del Monte y Pachuca, S.A.
81. Compañía de Teléfonos y Bienes Raíces, S.A. de C.V.
82. Compañía Exploradora del Istmo, S.A.
83. Compañía Forestal de La Lacandona, S.A.
84. Compañía Industrial Azucarera San Pedro, S.A.
85. Compañía Industrial Azucarera, S.A.
86. Compañía Industrial de Atenquique, S.A.
87. Compañía Industrial de Ayotla, S.A.
88. Compañía Industrial Jacaranda S.A. de C.V.
89. Compañía Metalúrgica de Atotonilco el Chico, S.A.
90. Compañía Mexicana de Aviación, S.A. de C.V.
91. Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A.
92. Compañía Mexicana de Tubos, S.A.
93. Compañía Mexicana Pacífico de Fierro, S.A.

* Ibid.

94. Compañía Minera Central, S.A.
95. Compañía Minera de Guadalupe, S.A.
96. Compañía Mineral El Mamey, S.A.
97. Compañía Minera La Florida de Múzquiz, S.A.
98. Compañía Minera La Unión, S.A.
99. Compañía Minera Norex, S.A.
100. Compañía Minera Santa Rosalía, S.A.
101. Compañía Nacional de Radiodifusión, S.A. (3)*
102. Compañía Naviera Minera del Golfo, S.A. de C.V.
103. Compañía Operadora de Teatros, S.A. }
104. Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.
105. Compañía Textil Mexicana, S.A.
106. Compass Transportation Company
107. Complejo Frutícola Industrial de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V.
108. Complejo Turístico Río Colorado, S.A.
109. Concretos Procesados, S.A.
110. Concretos Tamaulipas, S.A.
111. Congeladora del Pacífico, S.A. (1)*
112. Consorcio Minero Benito Juárez, Peña Colorada, S.A.
113. Construcciones Navales de Guaymas, S.A.
114. Construcciones Telefónicas Mexicanas, S.A. de C.V.
115. Construcciones y Canalizaciones, S.A. de C.V.
116. Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A.
117. Continental de Películas, S.A.
118. Cordemex, S.A. de C.V.
119. Corporación Mexicana de Radio y Televisión, S.A. de C.V.
120. Corporación Nacional Cinematográfica de Trabajadores y Estado Dos, S.A. de C.V.
121. Corporación Nacional Cinematográfica de Trabajadores y Estado Uno, S.A. de C.V.
122. Corporación Nacional Cinematográfica, S.A. de C.V.
123. Corporación Nacional Industrial, S.A.
124. Chapas y Tripiny, S.A.
125. Del Angel, S.A.

* Ibid.

126. Desarrollo Industrial del Café Mexicano, S.A.
127. Desarrollo Urbano del Puerto Industrial de Altamira, S.A. de C.V. (DUPORT-ALTAMIRA).
128. Desarrollo Urbano del Puerto Industrial del Ostión, S.A. de C.V. (DUPORT-OSTION).
129. Desarrollo Urbano del Valle de México, S.A. de C.V.
130. Diesel Nacional, S.A.
131. Dina Autobuses, S.A. de C.V. (3)*
132. Dina Camiones, S.A. de C.V. (3)*
133. Dina Cummins, S.A. (DICUMSA).
134. Dina Komatsu Nacional, S.A. de C.V.
135. Dina Motores, S.A. de C.V. (3)*
136. Dina Rockwell Nacional, S.A.*
137. Directorios Profesionales, S.A. de C.V.
138. Distribuidora Comercial de Telas, S.A.
139. Distribuidora Conasupo del Centro, S.A. de C.V.
140. Distribuidora Conasupo del Noroeste, S.A. de C.V.
141. Distribuidora Conasupo del Norte, S.A. de C.V.
142. Distribuidora Conasupo del Sur, S.A. de C.V.
143. Distribuidora Conasupo del Sureste, S.A. de C.V.
144. Distribuidora Conasupo Metropolitana, S.A. de C.V.
145. Distribuidora de Gas de Querétaro, S.A.
146. Distribuidora de Gas Natural del Estado de México, S.A.
147. Distribuidora de Materiales del Balsas, S.A. de C.V.
148. Distribuidora Nacional Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V.
149. Distribuidora San Lorenzo, S.A.
150. Dravo de México, S.A. de C.V.
151. Ediciones F.C.E. España, S.A.
152. Edificaciones Monterrey, S.A.
153. Edificio Cook, S. C.
154. Edificios Bancarios Baja California, S.A.
155. Editorial Argos, S.A.
156. Educal, S.A. de C.V.
157. Embotelladora Garcá-Crespo, S.A. de C.V.

* Ibid.

158. Empresa Pesquera del Balsas, S.A. de C.V.
159. Encuadernación Progreso, S.A.
160. Envases Latinoamericanos, S.A.
161. Envases y Empaques Nacionales, S.A.
162. Equipos Automotores, S.A. de C.V.
163. Estructuras de Acero, S.A.
164. Estudios América, S.A.
165. Estudios Churubusco Azteca, S.A.
166. Estufas y Refrigeradores Nacionales, S.A.
167. Etna, S.A.
168. Exmex, S.A. de C.V.
169. Exportación de Tabacos Mexicanos, S.A. de C.V.
170. Exportadora de Sal, S.A.
171. Exportadora e Importadora de Minerales, S.A. de C.V.
172. Exportadores Asociados, S.A. de C.V.
173. Fábrica de Hilos La Aurora, S.A.
174. Fábrica de Papel Tuxtepec, S.A.
175. Fábrica de Tractores Agrícolas, S.A.
176. Fermentaciones Mexicanas, S.A. de C.V.
177. Ferroaleaciones de México, S.A.
178. Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V.
179. Ferrocarril del Pacífico, S.A. de C.V.
180. Ferrocarril Sonora-Baja California, S.A. de C.V.
181. Fertilizantes Fosfatados Mexicanos, S.A.
182. Fertilizantes Mexicanos, S.A. (FERTIMEX).
183. Fibras Nacionales de Acrílico, S.A. de C.V.
184. Fibras Nacionales de Nylon, S.A. de C.V.
185. Fibras Nacionales de Poliéster, S.A. de C.V.
186. Fidepal, S. de R.L. de I.P. Y C.V.
187. Fincas Coahuila, S.A. de C.V.
188. Fomento Azucarero del Centro, S.A.
189. Fomento Azucarero del Golfo, S.A.
190. Fomento Fabril, S.A.
191. Fomento Industrial Forestal, S.A. de C.V.

192. Fomento Industrial Somex, S.A. de C.V.
193. Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V. (3)*
194. Fondo de Cultura Internacional, S.A. de C.V.
195. Forjamex, S.A. de C.V.
196. Fosforitas Mexicanas, S.A. de C.V.
197. Frutícola Mercantil, S.A.
198. Fuerza y Clima, S.A.
199. Fundiciones de Hierro y Acero, S.A.
200. Fundidora Lerma, S.A. de C.V.
201. Fundidora Monterrey, S.A.
202. Grafito de México, S.A.
203. Granja Buenagua, S. de R.L.
204. Grupo Industrial NKS, S.A. de C.V.
205. Grupo R.T.C. Radio, S.A. (3)*
206. Hierro y Acero del Norte, S.A.
207. Hilados Guadalajara, S.A. de C.V.
208. Hilos Cadena, S.A. de C.V.
209. Hoteles El Presidente, S.A. de C.V.
210. Hoteles y Centros Especializados, S.A.
211. Hules Mexicanos, S.A.
212. Hulera Mexicana, S.A.
213. Hulera Saltillito, S.A.
214. Imprenta Nuevo Mundo, S.A.
215. Impulsora de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V.
216. Impulsora del Pequeño Comercio, S.A. de C.V.
217. Impulsora Guerrerense del Cocotero, S. de R.L. de I.P. y C.V. (2)*
218. Impulsora Mexicana de Telecomunicaciones, S.A.
219. Impulsora Minera e Industrial de Baja California, S.A.
220. Impulsora y Exportadora Nacional, S. de R.L. de C.V.
221. Incobusa, S.A. de C.V.
222. Industrial Cañera, S.A.
223. Industrial Textil Bellavista, S.A.

* Ibid.

224. Industrias Conasupo, S.A. de C.V.
225. Industrias Flir, S.A.
226. Industrias Forestales Integrales, S.A.
227. Ingeniería, Proyectos y Diseños, S.A. de C.V.
228. Ingenio Adolfo López Mateos, S.A.
229. Ingenio Alianza Popular, S.A.
230. Ingenio Alvaro Obregón, S.A.
231. Ingenio Calipam, S.A. de C.V.
232. Ingenio de Atecingo, S.A. de C.V.
233. Ingenio de Casasano La Abeja, S.A.
234. Ingenio de Edzná, S.A.
235. Ingenio de Huixtla, S.A.
236. Ingenio de Mahuixtlán, S. de R.L. de C.V.
237. Ingenio de Mexicali, S.A.
238. Ingenio de Oacalco, S.A.
239. Ingenio de Puga, S.A.
240. Ingenio 14 de Septiembre, S.A. de C.V.
241. Ingenio El Dorado, S.A.
242. Ingenio El Higo, S.A.
243. Ingenio El Modelo, S.A.
244. Ingenio El Potrero, S.A.
245. Ingenio Estipac, S.A.
246. Ingenio Hermenegildo Galeana, S.A.
247. Ingenio Independencia, S.A.
248. Ingenio José Ma. Morelos, S.A.
249. Ingenio José Martí, S.A.
250. Ingenio Juchitán, S.A.
251. Ingenio La Gloria, S.A.
252. Ingenio La Primavera, S.A.
253. Ingenio La Purísima, S.A.
254. Ingenio Lázaro Cárdenas, S.A.
255. Ingenio Melchor Ocampo, S.A.
256. Ingenio Miguel Hidalgo, S.A. de C.V.
257. Ingenio Nueva Zelandia, S.A.

258. Ingenio Pedernales, S.A.
259. Ingenio Fian de Ayala, S.A.
260. Ingenio Plan de San Luis Potosí, S.A. de C.V.
261. Ingenio Ponciano Arriaga, S.A.
262. Ingenio Presidente Benito Juárez, S.A.
263. Ingenio Pujilic, S.A.
264. Ingenio Puruarán, S.A.
265. Ingenio Quesería, S.A.
266. Ingenio Rosales, S.A.
267. Ingenio San Francisco El Naranjal, S.A.
268. Ingenio San Gabriel Veracruz, S.A.
269. Ingenio San Miguelito, S.A.
270. Ingenio San Sebastián, S.A.
271. Ingenio Santa Clara, S.A.
272. Ingenio Tala, S.A.
273. Ingenio Tres Valles, S.A.
274. Inmobiliaria Administradora Balbuena, S.A.
275. Inmobiliaria Asociación, S.A.
276. Inmobiliaria Asociada, S.A.
277. Inmobiliaria Aztlán, S.A.
278. Inmobiliaria Banfoco, S.A.
279. Inmobiliaria Binor, S.A.
280. Inmobiliaria Bisa, S.A. de C.V.
281. Inmobiliaria Guadalupe, S.A.
282. Inmobiliaria Hotelera El Presidente Chapultepec, S.A. de C.V.
283. Inmobiliaria Hotelera, S.A.
284. Inmobiliaria La Cantero, S.A.
285. Inmobiliaria Mexicana Industrial, S.A. de C.V.
286. Inmobiliaria Nikko Somex, S.A. de C.V.
287. Inmobiliaria Papaloapan, S.A.
288. Inmobiliaria Petroquímica, S.A. de C.V.
289. Inmobiliaria Sicartsa, S.A.
290. Inmobiliaria Somex, S.A.
291. Inmobiliaria Tochel, S.A. de C.V.

292. Inmobiliaria Tuzandepetl, S.A. de C.V.
293. Inmobiliaria y Constructora Río Escondido, S.A.
294. Inmuebles Cuauhtémoc, S.A.
295. Inmuebles Unpasa, S.A. de C.V.
296. Inmuebles y Equipos Industriales, S.A.
297. Insecticidas y Fertilizantes Mexicanos, S.A. de C.V.
298. Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S.A. de C.V.
299. Instalaciones y Supervisión, S.A. de C.V.
300. Internacional de Aceros, S.A.
301. Inversiones Reforma, S.A.
302. Inversiones Turísticas del Caribe, S.A.
303. Inversiones Urbanas Monterrey, S.A.
304. Jardines del Pedregal de San Angel, S.A.
305. La Perla Minas de Fierro, S.A.
306. Lavandería del Balsas, S.A. de C.V.
307. Leche Industrializada Conasupo, S.A. de C.V.
308. Lito Ediciones Olimpia, S.A.
309. Macocozac, S.A.
310. Maderas Industrializadas de Quintana Roo, S.A.
311. Maíz Industrializado Conasupo, S.A. de C.V.
312. Manganeso, S.A.
313. Manufacturas Gar-Go. S.A. de C.V.
314. Manufacturera Corpomex, S.A.
315. Manufacturera de Cigüeñas de México, S.A. de C.V.
316. Manufacturera Fairbanks Morse, S.A. de C.V.
317. Manufacturera Mexicana de Partes de Automóviles, S.A. de C.V.
318. Maquiladora Automotriz Nacional, S.A.
319. Mármoles del Valle del Mezquital, S.A. de C.V.
320. Materiales para Edificaciones del Balsas, S.A. de C.V.
321. Mecamex, S.A.
322. Mecánica Falk, S.A. de C.V.
323. Mexaro, S.A. de C.V.
324. Mexicana de Autobuses, S.A. de C.V.
325. Mexicana de Motores Eléctricos, S.A. de C.V.

326. Mexicana de Papel Periódico, S.A.
327. Minera Carbonífera Río Escondido, S.A.
328. Minera Corzo, S.A.
329. Minera del Norte, S.A.
330. Minerales Mexicanos Mayaqui, S.A. de C.V. (1)*
331. Minerales Monclova, S.A.
332. Minerales No Metálicos de Guerrero, S.A.
333. Minerales Submarinos Mexicanos, S.A.
334. Minerales Tratados, S.A.
335. Montajes Estructurales, S.A.
336. Moto Diesel Mexicana, S.A. de C.V.
337. Motores Perkins, S.A.
338. Nacional Hotelera Baja California, S.A.
339. Nacional Hotelera del Norte, S.A.
340. Nacional Hotelera, S.A.
341. Nueva Nacional Textil Manufacturera del Salto, S.A.
342. Nueva San Isidro, S.A.
343. Nuevo Vallarta, S.A. de C.V.
344. Nutrimex, S.A. de C.V.
345. Ocean Garden Products, Inc.
346. Operadora de Hoteles, S.A.
347. Operadora Ex-Convento de Santa Catalina, S.A.
348. Operadora Mercantil, S.A.
349. Organización Somex, S.A. de C.V.
350. Panificadora Las Truchas, S.A. de C.V.
351. Películas Mexicanas, S.A. de C.V.
352. Perfiles y Estructuras de Durango, S.A.
353. Pescado de Chiapas, S.A. de C.V.
354. Pesquera del Pacífico, S.A. de C.V. (5)*
355. Petroquímica de México, S.A.
356. Plásticos Automotrices Dina, S.A.
357. Poliestireno y Derivados, S.A. de C.V.

* Ibid.

358. Polimar, S.A. de C.V.
359. Porcelanas Euromex, S.A.
360. Procesos y Especialidades Siderúrgicas, S.A.
361. Productora de Cospeles, S.A.
362. Productora de Engranajes y Reductores, S.A. de C.V.
363. Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V.
364. Productora Mexicana de Tubería, S.A. de C.V.
365. Productora Nacional de Papel Destintado, S.A. de C.V.
366. Productora Nacional de Redes, S.A. de C.V.
367. Productos de Maderas Finas, S.A.
368. Productos Industrializados de Café, S.A.
369. Productos Pesqueros Atún-Méx, S.A. de C.V. (2) (5)*
370. Productos Pesqueros de Alvarado, S.A. de C.V.
371. Productos Pesqueros de Bahía Tortugas, S.A. de C.V. (5)*
372. Productos Pesqueros de Escuinapa, S.A. de C.V.
373. Productos Pesqueros de Guaymas, S.A. de C.V. (5)*
374. Productos Pesqueros de Guerrero, S.A. de C.V.
375. Productos Pesqueros de La Paz, S.A. de C.V. (5)*
376. Productos Pesqueros de Matancitas, S.A. de C.V. (5)*
377. Productos Pesqueros de Mazatlán, S.A. de C.V. (2)*
378. Productos Pesqueros de Salina Cruz, S.A. de C.V.
379. Productos Pesqueros de Sinaloa, S.A. de C.V.
380. Productos Pesqueros de Yukalpetén, S.A. de C.V.
381. Productos Pesqueros Isla de Cedros, S.A. de C.V. (5)*
382. Productos Pesqueros Mexicanos de Michoacán, S.A. de C.V.
383. Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V.
384. Productos Pesqueros Peninsular, S.A. de C.V. (5)*
385. Productos Pesqueros Santa Isabel, S.A. de C.V. (1) (5)*
386. Productos Químicos e Industriales del Bajío, S.A.
387. Productos Químicos Vegetales Mexicanos, S.A. de C.V.
388. Productos Tubulares Monclova, S.A.

* Ibid.

389. Promoción y Desarrollo Industrial, S.A. de C.V.
390. Promociones y Comisiones Avantram, S.A.
391. Promotora del Desarrollo Urbano de Tijuana, S.A. de C.V.
392. Promotora Industrial del Balsas, S.A. de C.V.
393. Promotora Industrial del Café, S.A. de C.V.
394. Promotora Inmobiliaria del Balsas, S.A. de C.V.
395. Promotora Nacional para la Producción de Granos Alimenticios, S. de R.L.J.P. y C.V.
396. Promotora Radiofónica del Balsas, S.A. de C.V.
397. Propiedades Urbanas Monterrey, S.A.
398. Proquivemex División Agro-Industrial, S.A. de C.V.
399. Proquivemex División Farmacéutica, S.A. de C.V.
400. Proveedor Conafrut, S.A.
401. Proyecta Ingeniería y Construcciones, S.A. de C.V.
402. Publicidad Cuauhtémoc, S.A.
403. Radiovisión Mexicana, S.A. (3)*
404. Rassin Rheem, S.A. de C.V.
405. Recipientes Mexicanos, S.A.
406. Reconcentraciones Tel, S.A. de C.V.
407. Recro-Méx, S.A. de C.V.
408. Refractarios Hidalgo, S.A.
409. Refractarios H-W Flir de México, S.A.
410. Refractarios H-W Flir, S.A.
411. Refrigeradora de Tepepan, S.A. de C.V.
412. Renault de México, S.A. de C.V.
413. Renta de Equipo, S.A. de C.V.
414. Resinera Ejidal de Michoacán, S.A.
415. Restaurantes El Presidente, S.A.
416. Roca Fosfórica Mexicana, S.A. de C.V.
417. Sales de Zacatecas, S.A.
418. Servicio de Corchos Dormitorios y Conexos, S.A. de C.V.
419. Servicios Aéreos Especiales, S.A. de C.V.

* Ibid.

420. Servicios Agrícolas Cañeros, S.A.
421. Servicios Alimenticios Dina, S.A. de C.V. (3)*
422. Servicios Ejidales, S.A. de C.V.
423. Servicios Forestales, S.A.
424. Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V.
425. Servicios Portuarios de Acapulco, S.A. de C.V.
426. Servicios Portuarios de Francisco I. Madero, S.A. de C.V.
427. Servicios Portuarios de Guaymas, S.A. de C.V.
428. Servicios Portuarios de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.
429. Servicios Portuarios de Manzanillo, S.A. de C.V.
430. Servicios Portuarios de Mazatlán, S.A. de C.V.
431. Servicios Portuarios de Progreso-Yukaipetén, S.A. de C.V.
432. Servicios Portuarios del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.
433. Servicios Portuarios y Marítimos de Ensenada, S.A. de C.V.
434. Servicios Rassini, S.A. de C.V.
435. Servicios Sociales Industriales, A.C.
436. Servicios y Mantenimiento, S.A.
437. Servicios y Suministros Siderúrgicos, S.A.
438. Servicios y Supervisión, S.A. de C.V.
439. Sidermex, S.A. de C.V.
440. Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A.
441. Siderúrgica Nacional, S.A.
442. Sierra Refrigerating Company.
443. Silvícola Magdalena, S. de R.L.
444. Sociedad Cooperativa de Ejidatarios, Obreros, Empleados del Ingenio Emiliano Zapata, S.C. de P.E. de R.S.
445. Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, S.C.L. de P.E.
446. Sociedad de Desarrollo Minero e Industrial, S.A. de C.V.
447. Sociedad de Exploración, Desarrollo y Explotación Minera Mexicana, S.A.
448. Sociedad Inmobiliaria y Fraccionadora, S.A.
449. Sociedad Mexicana de Bienes Raíces, S.A.
450. Solventes de Tehuantepec, S.A. de C.V.

* Ibid.

451. Sonocal, S.A. de C.V.
452. Sosa Texcoco, S.A.
453. Tabacos Aztecas, S.A.
454. Tabacos Mexicanos, S.A. de C.V.
455. Talleres Gráficos de la Nación, S.C. de P.E. y R.S.
456. Talleres Tlajomulco, S.A.
457. Tapetes Mexicanos, S.A.
458. Teleconstructora, S.A.
459. Telefónica Nacional, S.A. de C.V.
460. Teléfonos de México, S.A.
461. Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V.
462. Teleproductora del Distrito Federal, S.A. de C.V.
463. Terrenos Recreo, S.A.
464. Tetraetilo de México, S.A.
465. Tornimex, S.A. de C.V.
466. Torres Mexicanas, S.A.
467. Tortilladora del Balsas, S.A. de C.V.
468. Tracto-Sidena, S.A.
469. Traksomex, S.A. de C.V.
470. Transportadora de Sal, S.A.
471. Transportes Centrales, S.A.
472. Transportes Garci-Crespo, S.A.
473. Trigo Industrializado Conasupo, S.A. de C.V.
474. Triplay de Atenquique, S.A. de C.V. (3)*
475. Triplay de Palenque, S.A.
476. Tubacero, S.A.
477. Turborreactores, S.A. de C.V.
478. Tubería Nacional, S.A.
479. Unión Forestal de Jalisco y Colima, S.A.
480. Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. de C.V.
481. Unión Turística Fjidal Gogorrón, S. de R.L. (4)*
482. Urbanizadora de Tijuana, S.A.

* Ibid.

- 483. Vehículos Automotores Mexicanos, S.A. de C.V.
- 484. Vitrium, S.A. de C.V.
- 485. Vocero Mexicano, S.A. (3)*
- 486. Zincamex, S.A.

EN PROCESO DE LIQUIDACION

- 1. Adoquines, S.A. (en liquidación).
- 2. Agrícola de Agua Buena, S.C.L. (en liquidación).
- 3. Agroplástico de Tlaxcala, S.A. (en liquidación).
- 4. Astilleros de Veracruz, S.A. (en liquidación).
- 5. Astilleros Unidos del Pacífico, S.A. (en liquidación).
- 6. Cales del Estado de Chiapas, S. de R.L. (en liquidación).
- 7. Central de Comunicación, S.A. de C.V. (en liquidación).
- 8. Comercial Carbonera, S.A. (en liquidación).
- 9. Compañía Alcohólica de Agua Buena, S.A. (en liquidación).
- 10. Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. (en liquidación).
- 11. Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S.A. (en liquidación).
- 12. Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S.A. (en liquidación).
- 13. Compañía Mexicana de Terrenos del Río Colorado, S.A. (en liquidación).
- 14. Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S.A. (en liquidación).
- 15. Distribuidora Conasupo, S.A. de C.V. (en liquidación).
- 16. Eléctrica Monclova, S.A. (en liquidación).
- 17. Farmacia María Isabel, S.A. (en liquidación).
- 18. Ferrocarriles Unidos del Sureste, S.A. de C.V. (en liquidación).
- 19. Gas Natural de Guadalajara, S.A. (en liquidación).
- 20. Impulsora Ganadera de Michoacán, S.A. de C.V. (en liquidación).
- 21. Industria Petroquímica Nacional, S.A. (en liquidación).
- 22. Industrial Recuperadora, S.A. de C.V. (en liquidación).
- 23. Ingenio Agua Buena, S.A. (en liquidación).
- 24. Ingenio El Cora, S.A. (en liquidación).
- 25. Ingenio Santa Inés, S.A. (en liquidación).

* Ibid.

26. Insecticidas y Fertilizantes Ejidales Mexicanos, S. de R.L. (en liquidación).
27. Interport, S.A. de C.V. (en liquidación).
28. Jalumex, S.A. de C.V. (en liquidación).
29. Maderas Moldeadas de Durango, S.A. (en liquidación).
30. Maquinaria, Maniobras y Servicios Conexos, S.A. (en liquidación).
31. Marinas Mexicanas de Puerto Vallarta, S.A. de C.V. (en liquidación).
32. Materiales Conasupo, S.A. de C.V. (en liquidación).
33. México Artesanal, S.A. (en liquidación).
34. Nacional de Pailería, S.A. (en liquidación).
35. Nacional de Servicios Agropecuarios, S.A. de C.V. (en liquidación).
36. Naviera de Baja California, S.A. (en liquidación).
37. Operadora Nacional de Ingenios, S.A. (en liquidación).
38. Operadora Textil, S.A. de C.V. (en liquidación).
39. Perforadora y Minera del Norte, S.A. (en liquidación).
40. Productora Ferretara Mexicana, S.A. (en liquidación).
41. Productos Básicos para Fertilizantes, S.A. de C.V. (en liquidación).
42. Productos Lácteos Ejidales de San Luis Potosí, S.A. de R.L. (en liquidación).
43. Promotora Ejidal, S.A. (en liquidación).
44. Río Nazas, S.A. (en liquidación).
45. Sales de Tancamichapa, S.A. de C.V. (en liquidación).
46. Sales y Alcalis, S.A. (en liquidación).
47. Satélite Latinoamericano, S.A. (en liquidación).
48. Servicios Internacionales de Vehículos Acuáticos, S.A. de C.V. (en liquidación).
49. United States Distilling Corporation, S.A. (en liquidación).

III. EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MINORITARIA

1. Alimentos del Fuerte, S. A. de C. V.
2. Arrendadora Banpesca, S.A. de C.V.
3. Bolsas de Papel Guadalajara, S.A.
4. Bolsas y Artículos de Papel, S. A.
5. Cementos Anáhuac del Golfo, S.A.
6. Ceres Ecológica de México, S. A. de C.V.
7. Cigarros La Tabacalera Mexicana, S.A. de C. V.
8. Cobre de México, S. A.
9. Compañía Cuprífera La Verde, S. A.
10. Compañía Industrial y Comercial Americana, S.A.
11. Compañía Minera Autlán, S. A. de C. V.
12. Compañía Minera Comonfort, S. A.
13. Compañía Minera de Cananea, S. A.
14. Distribuidora Pesquera Ejidal, S. A.
15. Electrometalurgia de Veracruz, S.A. de C.V.
16. Envases Generales Continental de México, S. A.
17. Ferro Minera Mexicana, S. A.
18. Glicoles Mexicanos, S. A. de C. V.
19. Herbert Mexicana, S. A. de C. V.
20. Hotel Culavista de Monclova, S. A.
21. Impulsora de Empresas Turísticas, S. A. de C. V.
22. Impulsora Minera de Angangueo, S. A. de C. V.
23. Indelta, S. A. de C. V.
24. Industria de Telecomunicación, S. A. de C. V.
25. Industrias Forestales de Nayarit, S. A.
26. Inmobiliaria Guardiania, S. A.
27. Inmobiliaria Hierro y Acero, S. A.
28. Materias Primas Anáhuac del Golfo, S. A.
29. Metalúrgica Almena, S. A.
30. Mexicana de Cobre, S. A.
31. Minera Lampazos, S. A. de C. V.

32. Minera Real de Angeles, S. A. de C. V.
33. Mitel de México, S. A. de C. V.
34. Nacional de Instrumental Médico, S. A.
35. Oerlikon Italiana de México, S. A. de C. V.
36. Promotora de Productos y Servicios para las Empresas de Turismo Popular de Nayarit, S. A. de C. V.
37. Refractarios Mexicanos, S. A.
38. Servicios Portuarios de Veracruz, S. A. de C. V.
39. Tereftalatos Mexicanos, S. A.
40. Transportación Marítima Mexicana, S. A.

— EN PROCESO DE LIQUIDACION

1. Aeronaves del Centro, S. A. (en liquidación)
2. Aeronaves del Este, S. A. (en liquidación)
3. Aeronaves del Norte, S. A. (en liquidación)
4. Aeronaves del Oeste, S. A. (en liquidación)
5. Aeronaves del Sur, S. A. (en liquidación)
6. Alimentos Tor, S. A. (en liquidación)
7. Azufres Moralar, S. A. (en liquidación)
8. Maurimex, S. A. (en liquidación)

IV. FIDEICOMISOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

1. Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo (FIBAZI)
2. Fideicomiso Balneario Agua Hedionda
3. Fideicomiso Caleta del Xel-Ha y del Caribe
4. Fideicomiso Campaña Nacional contra la Garrapata
5. Fideicomiso Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México
6. Fideicomiso Ciudad El Recreo, La Paz.
7. Fideicomiso Ciudad Turística Portuaria Cabo San Lucas.
8. Fideicomiso Colonias Militares.

9. Fideicomiso Comisión Promotora Conasupo para el Mejoramiento Social.
10. Fideicomiso Conjunto Habitacional C.T.M. Atzacualco
11. Fideicomiso Conjunto Habitacional "Cuitláhuac"
12. Fideicomiso Conjunto Habitacional "Héroes de Chapultepec"
13. Fideicomiso Conjunto Habitacional Lindavista Vallejo
14. Fideicomiso Conjunto Habitacional "Loma Hermosa"
15. Fideicomiso Conjunto Habitacional "Mixcoac Lomas de Plateros"
16. Fideicomiso Conjunto Habitacional "Presidente Kennedy"
17. Fideicomiso Conjunto Urbano Corazones de Manzana en la Unidad Balbuena.
18. Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural.
19. Fideicomiso de Bahía de Banderas, Nay.
20. Fideicomiso de Promoción Rural.
21. Fideicomiso de Puerto Vallarta.
22. Fideicomiso de Riego Compartido.
23. Fideicomiso del Azúcar (FIDAZUCAR)
24. Fideicomiso del legado de David Alfaro Siqueiros.
25. Fideicomiso del Legado de Eduardo Omarini
26. Fideicomiso de las Frutas Cítricas y Tropicales (FIDEFRUT)
27. Fideicomiso destinado exclusivamente a la Operación del "Centro de Espectáculos, Convenciones y Exposiciones de Acapulco, Gro.
28. Fideicomiso Ex-Convento de Santa Catarina, en Oaxaca, Oax.
29. Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares.
30. Fideicomiso Hotel Escuela La Paz.
31. Fideicomiso Inmobiliario para la Fuerzas Armadas Mexicanas.
32. Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito.
33. Fideicomiso Minerales No Metálicos Mexicanos.
34. Fideicomiso para Adquirir la Cartera a Favor de Financiera General, S. A. y Derivada del Fraccionamiento El Palomar.
35. Fideicomiso para Adquisición de Terrenos en San Juan de Aragón, D.F., Urbanización y Construcción de Viviendas de Interés Social.
36. Fideicomiso para Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.

37. Fideicomiso para Construcciones Militares.
38. Fideicomiso para Créditos en Areas de Riego y de Temporal.
39. Fideicomiso para elaborar un Diccionario del Español que se habla en México.
40. Fideicomiso para Elaborar una Historia de la Revolución Mexicana.
41. Fideicomiso para el Centro de Estudios Históricos del Movimiento Obrero Mexicano (CEHSMO).
42. Fideicomiso para el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA).
43. Fideicomiso para el Colegio Superior de Agricultura Tropical de Cárdenas, Tab.
44. Fideicomiso para el Colegio Británico, A. C.
45. Fideicomiso para el Desarrollo de la Zona Henequenera.
46. Fideicomiso para el Desarrollo de Proyectos Silvícolas Industriales.
47. Fideicomiso para el Desarrollo Económico y Social de Acapulco, Gro. (FIDEACA)
48. Fideicomiso para el Desarrollo Urbano de la Ciudad de Lázaro Cárdenas Las Truchas (FIDELAC).
49. Fideicomiso para el Establecimiento de un Sistema de Comercialización de Productos Agrícolas Perecederos.
50. Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (FIDEIN).
51. Fideicomiso para el Fomento Metropolitano de Monterrey (FOMERREY).
52. Fideicomiso para el Fomento Vocacional de la Carrera de Ingeniero de Minas.
53. Fideicomiso para el Fomento y Apoyo del Desarrollo Pesquero.
54. Fideicomiso para el Ingeniero Emiliano Zapata.
55. Fideicomiso para el Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica.
56. Fideicomiso para el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas
57. Fideicomiso para el Manejo del Fondo Nacional de Fomento Ejidal.
58. Fideicomiso para el Otorgamiento de Apoyos a Empresas Nacionales Fabricantes y Distribuidoras de Armas y Cartuchos.

59. Fideicomiso para el Otorgamiento de Becas a Campesinos Candelilleros.
60. Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos a la Forestal, F. C. L.
61. Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos a las Cooperativas Escolares (FOCCE).
62. Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos a las Cooperativas Pesqueras para la Adquisición de Barcos Camaroneros (FIPESCO).
63. Fideicomiso para el Otorgamiento de un Crédito a la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.
64. Fideicomiso para el Plan de Carreteras Gran Visión, en Chihuahua.
65. Fideicomiso para el Programa de Descentralización de las Explotaciones Lecheras del D. F. (PRODEL).
66. Fideicomiso para el Sostenimiento del Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital.
67. Fideicomiso para el Turismo Obrero (FIDETO).
68. Fideicomiso para Estudios y Planes de Desarrollo Agropecuario y Programas de Crédito Agrícola (FEDA).
69. Fideicomiso para Inmuebles Cuauhtémoc, S. A.
70. Fideicomiso para la Adquisición de Acciones Serie "C. de Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S. A.
71. Fideicomiso para la Adquisición de Terrenos Ganados al Río Santa Catarina en Monterrey.
72. Fideicomiso para la Adquisición, Venta, Arrendamiento y transmisión de Equipo Marítimo y Portuario (FIDEMAP).
73. Fideicomiso para la Capacitación Forestal Campesina.
74. Fideicomiso para la Cineteca Nacional.
75. Fideicomiso para la Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aeropistas (CONACAL).
76. Fideicomiso para la Compañía del Ángel, S. A.
77. Fideicomiso para la Conservación de la Casa del Risco y Pinacoteca Isidro Fabela.
78. Fideicomiso para la Constitución de la Segunda Etapa del Conjunto Habitacional La Pradera.

79. Fideicomiso para la Construcción de la Villa Olímpica.
80. Fideicomiso para la Emisión de Certificados de Participación Ordinarios, Amortizables denominados "PETROBONOS".
81. Fideicomiso para la Explotación de la Hierba de Candelilla.
82. Fideicomiso para la investigación y Educación Pesquera (FIEP).
83. Fideicomiso para la Investigación y la Educación Agropecuaria y Forestal.
84. Fideicomiso para la Organización y Capacitación Campesina.
85. Fideicomiso para la Reestructuración y Funcionamiento de las Escuelas Náuticas de Mazatlán, Sin., Tampico, Tamps. y Veracruz, Ver.
86. Fideicomiso para la Rehabilitación de Agricultores de la Comarca Lagunera.
87. Fideicomiso para la Recuperación de las Inversiones en Bienes Inmuebles efectuadas en el Extranjero, por residentes en México.
88. Fideicomiso para las Suscripción de Acciones Serie "A" de Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S. A.
89. Fideicomiso para la Suscripción y Pago de Acciones Serie "C" de Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S. A., así como para el otorgamiento de opción de compra y de comisión sobre las mismas a Altos Hornos de México, S. A. y la Perla Minas de Fierro, S. A.
90. Fideicomiso para Liquidar Adeudos a la Pan-Cotton, Co.
91. Fideicomiso para los Museos Diego Rivera y Frida Khalo.
92. Fideicomiso para los Pensionistas Militares Retirados.
93. Fideicomiso para Obras de Infraestructura Rural (FOIR)
94. Fideicomiso para Obras e Instalaciones en Ciudad Universitaria.
95. Fideicomiso para Obras en Materia de Relaciones Internacionales.
96. Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de Escasos Recursos. (FIOSCER).
97. Fideicomiso para Otorgar Anticipos a Contratistas de Obras Públicas.
98. Fideicomiso para Otorgar Créditos Agropecuarios en San Pedro de las Colonias, Coah.
99. Fideicomiso para Otorgar Créditos a Ayuntamientos, Gobiernos de los Estados y Gobierno Federal, para Obras de Agua Potable y Alcantarillado.
100. Fideicomiso para otorgar Créditos a Empresas Telefónicas.
101. Fideicomiso para Pagos de Defunción de los Diputados Constituyentes de 1971.

102. Fideicomiso para Radio Aeronáutica Mexicana, S. A. de C. V.
103. Fideicomiso para Venta o Arrendamiento de Maquinaria, Equipo Auxiliar y de Oficina, y Aparatos e Instrumentos Científicos.
104. Fideicomiso "Premio Literario Internacional Ollín Yoliztli"
105. Fideicomiso que Tendrá por Objeto la Investigación, el Cultivo y la Comercialización del Hule Natural.
106. Fideicomiso Submetrópoli de Tijuana.
107. Fideicomiso TraslATIVO de Dominio para la Enajenación de los Terrenos Ganados al Mar en la Instalación del Puerto de Yukalpēten.
108. Fondo Candelillero.
109. Fondo de Asistencia Técnica y Garantía para los Créditos Agropecuarios (FEGA).
110. Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI).
111. Fondo de Financiamientos al Sector Público.
112. Fondo de Fomento y Apoyo a la Agroindustria.
113. Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los trabajadores. (FONACOT)
114. Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda de Interés Social (FOGA).
115. Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas (FOSOC)
116. Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN)
117. Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Minería.
118. Fondo de Garantía y Fomento a la Producción, Distribución y Consumo de Productos Básicos.
119. Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura.
120. Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantillado (FIFAPA).
121. Fondo de la Amistad México-Japón.
122. Fondo de Operación y descuento Bancario a la Vivienda (FOVI).
123. Fondo de Protección de Créditos a Cargo de Instituciones Bancarias.(6)*
124. Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA).
125. Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (FOMUN).
126. Fondo Forestal.

127. Fondo Ganadero.
128. Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (FONEP)
129. Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR)
130. Fondo Nacional de Fomento Cooperativo Pesquero
131. Fondo Nacional de Fomento Industrial (FOMIN).
132. Fondo Nacional para Actividades Sociales (FONAPAS)
133. Fondo Nacional para el Desarrollo de la Danza Popular Mexicana (FONADAN)
134. Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART)
135. Fondo Nacional para el Servicio Social de Estudiantes de Instituciones de Educación Superior.
136. Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios. (FONDEPORT)
137. Fondo Nacional para prevenir y controlar la Contaminación Ambiental. (6)*
138. Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC)
139. Fondo para el Desarrollo de los Recursos Humanos.
140. Fondo para el Fomento de la Ganadería de Exportación.
141. Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX).
142. Fondo para la creación y fomento de centrales de Maquinarias y Equipo Agrícola de la Industria Azucarera (FIMAIA)

—EN PROCESO DE EXTINCION

1. Fideicomiso Ciudad Industrial Nueva Tijuana.
2. Fideicomiso Ejidal Ley Federal de Aguas.
3. Fideicomiso Grupo Hilos Cadena.
4. Fideicomiso para Administración de Conjuntos de Viviendas de Interés Social.
5. Fideicomiso para Apoyo a la Ganadería de los Estados de Sonora y Baja California Norte.
6. Fideicomiso para Consolidar Adeudos a Agricultores de Matamoros, Tamps.
7. Fideicomiso para consolidar Adeudos a Agricultores de diversas regiones del Estado de Chihuahua.

8. Fideicomiso para cooperar en la solución de los problemas de las colonias proletarias de Ciudad Juárez, Chih.
9. Fideicomiso para cooperar en la solución de los problemas de las colonias proletarias de Ciudad Madero, Tamps.
10. Fideicomiso para cooperar en la solución de los problemas de las colonias proletarias de Tampico, Tamps.
11. Fideicomiso para cooperar en la solución de los problemas de las colonias proletarias de Tijuana, B.C.
12. Fideicomiso para Créditos en la Siembra del Frijol o Maíz a campesinos del Sur de Sinaloa.
13. Fideicomiso para diferir las obligaciones correspondientes al 50% de los costos de combustibles y energía eléctrica de Ejidatarios y Agricultores.
14. Fideicomiso para el aprovechamiento de maderas utilizables en Uxpanapa, Ver.
15. Fideicomiso para el Centro Nacional de Productividad de México, A. C.
16. Fideicomiso para el otorgamiento de créditos a ingenieros y contratistas, S.A., Constructora Estrella, S. A., e Ingenieros Civiles, S. A.
17. Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos al Congreso del Trabajo.
18. Fideicomiso para el Otorgamiento de créditos para el cultivo de la piña en Loma Bonita, Oax.
19. Fideicomiso para estudios sobre la construcción de viviendas de interés social.
20. Fideicomiso para garantizar al Banco Nacional Cinematográfico la explotación de las películas extraordinarias.
21. Fideicomiso para la adquisición de reservas territoriales para el desarrollo de programas habitacionales.
22. Fideicomiso para la Compañía telefónica fronteriza.
23. Fideicomiso para la construcción de la Nueva Unidad Industrial de los talleres gráficos de la Nación.
24. Fideicomiso para la ejecución del Programa Nacional de Desmontes.
25. Fideicomiso para la habitación popular conjunto habitacional Presidente Adolfo López Mateos.

26. Fideicomiso para la operación de la Unidad Ganadera Ejidal Francisco Zarco (antes "Hacienda del Ojo").
27. Fideicomiso para la planta Benito Juárez.
28. Fideicomiso para la Prevención y control de las aguas y el Desarrollo de la Fauna Acuática.
29. Fideicomiso para la publicación de la obra Seis Siglos de Historia Gráfica de México.
30. Fideicomiso para la Rehabilitación de la Industria Platanera de Tabasco y Norte de Chiapas.
31. Fideicomiso para la venta de los terrenos ganados al mar en la Ensenada de Santa Lucía en Acapulco, Gro., con el objeto de resarcir las inversiones de las obras para las Olimpiadas.
32. Fideicomiso para la venta de lotes de terrenos colindantes del Brazo del Río Silao en el tramo que atraviesa Irapuato, Gto.
33. Fideicomiso para las siembras de Maíz, Frijol y Cacahuate.
34. Fideicomiso para obras, ampliación y mejoramiento de los sistemas de agua potable y alcantarillado de la Ciudad de Veracruz.
35. Fideicomiso para otorgar créditos a agricultores de diversas regiones del Estado de Chihuahua.
36. Fideicomiso para otorgar créditos a agricultores de Matamoros, Tamps.
37. Fideicomiso para otorgar créditos a La Concha, S. A., Fábrica de Hilados, Tejidos y Acabados.
38. Fideicomiso para Puerto Madero, Chis.
39. Fideicomiso para que se otorguen créditos hasta por el 50% de los costos de operación para cultivos de algodón y sorgo.
40. Fideicomiso para recuperación del crédito otorgado por el Fiduciario y Cubierto por el Gobierno Federal.
41. Fideicomiso para reabilitar regiones del País afectadas o que en el futuro sufran consecuencias de Fenómenos físicos.
42. Fideicomiso para trabajos de explotación, bombeo, estudios y créditos a cinco centros de población del Valle del Vizcaíno en el Estado de Baja California.

43. Fideicomiso Película La Sombra del Caudillo.
44. Fideicomiso Programa de remodelación urbana de la Ciudad de México.
45. Fideicomiso Único para el desarrollo de la Flora y la Fauna Acuáticas.
46. Fondo de Cultura Económica.

INDICE DE NOTAS

- (1) Ha sido acordada su fusión siendo ésta la entidad fusionada.
- (2) Ha sido acordada su fusión, subsistiendo esta entidad como fusionante.
- (3) Ha sido acordada la participación estatal en la empresa estando pendiente de formalizarse la constitución de la misma.
- (4) Ha sido acordada la transferencia en favor del Gobierno del Estado respectivo, de la parte social que el Gobierno Federal tenía suscrita en el capital social de esta empresa.
- (5) Ha sido acordada la transferencia de las acciones que integran el capital social de esta empresa, en favor del Gobierno Federal.
- (6) Ha sido acordada su constitución, estando por formalizarse el contrato respectivo.

(D.O. 15-XI-82)

CAPITULO III

EL CONTROL DE LA EMPRESA PUBLICA

3.- Introducción.

Uno de los sistemas del gobierno central que mayor influencia y poder tiene sobre las empresas públicas es el de control; este es uno de los elementos que, si no funciona, puede frenar la participación de ---- ellas en el desarrollo nacional. Por tal motivo haremos un somero análisis de las áreas que el gobierno central va a controlar de la empresa y con que grado de intensidad y participación lo va a realizar, para lo -- cual mencionaremos dos fenómenos de controversia:

- 1a. La Autonomía.- que dice que el control se debe ejercer sobre el cumplimiento de las metas y objetivos señalados a las empresas públicas. En consecuencia se les debe otorgar una amplia autonomía intrasistémica, donde el responsable de la empresa goce de libertad para tomar las medidas que crea pertinentes para su mejor operación.
- 2a. El Control.- que considera que se debe ejercer el control en todos los niveles de la administración de la empresa restándole autonomía a las acciones que ésta realiza. En este caso se presenta una lucha entre control y autonomía, lo cual ocasiona que se perjudique la buena marcha de la empresa. Por otra parte, en este tipo de relación - se presentan una serie de matices, para cada país y para cada empresa, debido a que el control se ejerce en forma diferente, según las

bases jurídico-nacionales, el tipo de organismo central, los lineamientos jurídicos de cada empresa y los hombres que participan en ella. (70)

3.1 Concepto de Control.

Existen diferentes corrientes acerca del concepto de control, que dan diferentes autores; pero nos referiremos a dos autores, que a nuestro juicio consideramos los más acertados por sus conceptos:

- 1) Silva Cimma lo define así: "El control en sus diversas vertientes es una actividad social íntimamente vinculada al régimen democrático de gobierno y bien podrá decirse que no hay democracia sin control ni control sin democracia. (71)
- 2) Ruíz Dueñas dice que, el propósito general de todo control es "el de seguir la huella de diversas acciones que, medidos sus efectos en comparación con lo esperado, muestren la situación guardada por una entidad con relación a sus objetivos y metas; es decir, permite evaluar los resultados parciales o totales en una unidad de tiempo determinada". (72)

(70) Alvarez de la Cadena, Jorge. Op. Cit., pp. 40-41

(71) Silva Cimma, Enrique. "El Control Público", Caracas, Contraloría General de la República, 1976, p. 27
Citado por: Jorge Witker, op. cit., O. 123

(72) Ruíz Dueñas, Jorge. Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana. Edit. Trillas. México 1982, p. 27.

3.1.2 Objetivos del Control.

Los objetivos inmediatos del control se dan en función a los sujetos y ámbitos casuísticamente dados, porque todo control se produce atendiendo a los sujetos de la relación y a los ámbitos en que se establece, como puede ser en lo material, espacial y temporal. En este caso, al ejercerse el control por parte de alguno de los poderes de la unión -ya sea genérica o específicamente definido, como control de adquisiciones, contratos o endeudamientos; de tipo externo o interno; a priori o a posteriori; en materia financiera o administrativa, etc.- y al efectuarse la evaluación, la función se cumple y concluye un ciclo administrativo de tipo intermitente.

En lo referente a los objetivos remotos tienen determinadas metas y finalidades que cumplir, entre las principales están: alcanzar estadios o condiciones endógenas y/o exógenas que se traducen en posiciones coyunturales definibles más adecuadamente en términos y correlaciones políticas, así como en determinadas condiciones sociales (niveles de eficacia). Por otra parte, lo esperado se expresa en términos de metas concretas, -de aspiraciones definidas, objetivos, mensurables, econométricas, propicias para el análisis económico (niveles de eficiencia). (73)

(73) Ibid., p. 28.

3.1.3 Conceptos de Eficacia en Función del Cumplimiento de los Objetivos de las Empresas Públicas.

Es conveniente señalar que, cuando mencionamos a la eficacia, nos referimos a la adecuada pertinencia de las decisiones, más que a los resultados incrementalistas de éstas, es decir, que debido a los objetivos que en una empresa pública son múltiples y variados de acuerdo con su grado de consecución, logran determinados niveles de eficacia; de esta manera, los objetivos deben cumplir con diversas misiones de política social y de política económica, por tal motivo al cumplirse han de satisfacer las funciones básicas de la gestión.

De lo expuesto, mencionaremos tres tipos de eficacia: (74)

- 1.- Eficacia Social.- Se refiere a las necesidades de la colectividad que el sistema económico social considera prioritarias, es decir, implica opciones sociales y se relaciona con el modelo de beneficio-costos social, predeterminado más allá del sistema de precios del mercado. También implica un criterio de evaluación de las consecuencias en la sociedad, provocadas por la actividad de la empresa pública.
- 2.- Eficacia Económica.- Tiene una vinculación directa con la eficacia social, pero sus criterios de evaluación se definen en términos de

(74) Ibid., pp. 41-43

política económica, todo esto desde el punto de vista de la empresa pública; de tal manera que será influida por la orientación de la política de empleo; la progresividad y proporcionalidad de la política fiscal; la corrección de distorsiones del mercado; los niveles y tipos de endeudamiento, etc.

3.- La Eficacia Funcional.- Comprende la parte interior de la empresa pública, es decir, la toma de decisiones, las cuales merecerán determinadas calificaciones de eficacia funcional, implicando la calidad de la gestión, la capacidad gerencial, la eventual certeza de la función directriz. Desde la perspectiva endógena, componen el sistema de organización: la planeación, la estructuración, la dirección y el control.

Por otra parte, la auditoría administrativa es el instrumento propio y adecuado para evaluar la eficacia funcional, es decir, la auditoría operacional, dada su naturaleza, resulta ser el método más completo para someter tales decisiones o comprobaciones a posteriori de eficacia.

3.1.4 Conceptos de Eficiencia en Función de la Medición de Metas en las Empresas Públicas.

Una de las ventajas de estimar los resultados de la eficiencia es propiciar el análisis comparativo y observar los efectos de las transfe-

rencias al sistema económico general y a la empresa privada; no se pasa por alto el riesgo de que tal justificación de rentas bajas pudiera encerrar además, ineficacia funcional. Por tal motivo dividiremos 2 tipos - de eficiencia. (75)

1.- Eficiencia Productiva.- Su significado consiste en la "maximización" de bienes o servicios al mínimo costo, es decir, implica relacionar el trabajo humano aplicado a la unidad producida; de igual manera, la fuerza de trabajo se suele relacionar con el capital empleado. Alrededor de estos conceptos existe el de productividad marginal, - mismo que se define como el aumento del producto resultante de aplicar la última unidad de algunos de los factores de la producción y que tiende a ser decreciente. (76) De lo expuesto, consideramos - que las medidas obtenidas son comparables con la rama industrial correspondiente, independientemente de quien sea el propietario de -- los medios, es decir, que en forma genérica, se refleja una parte - importante del papel que el Estado patrón desea desempeñar en el ámbito económico y político; sin embargo si el Estado se inclina por el uso intensivo de capital aplicado a determinadas áreas de productividad, esto puede implicar políticas concretas hacia problemas socioeconómicos como el del empleo.

2.- Eficiencia Financiera.- Se refiere al nivel de las utilidades, mon-

(75) Ibid.

(76) Ibid.

tos de transferencia vía precios y tarifas, subsidios a determinados sectores; de esta manera, se representa una cuantificación de la eficacia funcional financiera. "Por otra parte, la mediación -- que se lleva a cabo a través de una serie de coeficientes, aporta información sobre la gestión de las funciones técnicas, comerciales y financieras de la empresa pública, de gran utilidad tanto por el contexto inflacionario mexicano, como para constatar algunas repercusiones de la devaluación de 1976". (77)

3.1.5 Diferentes Tipos de Control de las Empresas Públicas.

La tendencia a la expansión de las empresas públicas ha provocado una modificación constante de los modelos de organización y de las respectivas formas de control de las mismas. Las Doctrinas Jurídicas, como la francesa y la italiana, hablan de controles a priori y a posteriori; de la tutela, que expresa el poder del Estado para aprobar o desaprobado ciertas acciones de las empresas como condición de su validez legal y de la vigilancia o control que marque el poder del estado para ambas o corregir ciertas acciones. El tipo de control que más se utiliza por parte de las autoridades superiores es el de a posteriori; este control tiene una utilidad relativa, ya que en la mayoría de las veces se aplica -- cuando no se le puede dar una solución al problema, dentro de este tipo

(77) Ibid.

de control, se encuentran las auditorías contables, que en la práctica han dado pocos resultados provechosos al país.

Consideramos que estas situaciones se solucionarán en parte cuando se empiece a utilizar un control más racional y se apliquen los métodos y técnicas de la auditoría administrativa en forma integral para que ---coadyuve el desarrollo nacional. También debemos de tomar en cuenta de que no se pueden aplicar de igual forma los sistemas de control a todas las empresas públicas, ya que éstos deben variar según el tamaño, complejidad, objetivos y funciones que desarrolle la empresa.

Cabe señalar que, por lo general el gobierno trata de ejercer el --control sobre todos los niveles y todas las funciones que cumple cada empresa, poco es lo que realmente se llega a controlar. De tal manera que, consideramos que es aconsejable tomar una parte fundamental de la empresa pública y canalizar hacia ella todos los esfuerzos humanos y materiales, ya que es preferible controlar en forma real una parte de la empresa pública y no en forma vaga y general la totalidad de la misma.

3.2 El Control por el Ejecutivo y la Administración Pública Federal sobre el Sector Paraestatal.

Desde el punto de vista del Derecho Administrativo el control que -ejerce el Ejecutivo sobre la administración central integra los sistemas internos controladores de ella misma y recibe el nombre de "Control Je--

rarquico", sin embargo, para el sector paraestatal, el derecho administrativo al control del Ejecutivo sobre ellas les denomina "control de tutela", que implica un control administrativo interno, pero con la variante de que no se ejerce sobre la administración central, sino que sobre los entes descentralizados; es decir, que al ser personas jurídicas autónomas la relación no es de jerarquía, sino de tutela.

De esta manera, la dicotomía jerarquía-tutela no es claramente distinguible, como lo marca el artículo 52 de la LOAPF que dice: "Cuando los nombramientos de Presidente o miembros de los consejos, juntas directivas o equivalentes, en las entidades de la Administración Pública Paraestatal, correspondan al Gobierno Federal y sus dependencias, el Presidente de la República dará a los coordinadores de sector las bases para la designación de los funcionarios que proceda".

Como podemos observar, de esa disposición emana un control absoluto del Ejecutivo sobre los entes descentralizados y paraestatales. El artículo 53 de la misma ley señala otra disposición que viene a reforzar la preeminencia del titular del Ejecutivo, y que a la letra dice: "El Ejecutivo Federal, en los casos que proceda, determinará que funciones Habrán de ejercer las facultades que implique la titularidad de las acciones que formen parte del capital social de las entidades de la administración paraestatal. A falta de dicha determinación el titular de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo a que corresponda la

coordinación de sector respectivo para esta designación". De lo expuesto, consideramos que dicha disposición mantiene una vigilancia más directa e informada de la dependencia "cabeza de sector" que supone la sectorización descentralizada; además atenta contra el eficiente manejo que - un grupo de empresas, organizadas en holding, para que puedan lograr su autonomía y proponiéndose elegir sus mejores cuadros. Así, el titular - del Ejecutivo tiene facultades de control-designación tanto respecto a - directivos y consejeros como de funcionarios accionistas en el capital - social de las empresas.

Por otra parte, otro tipo de control global del Ejecutivo lo encontramos en las facultades que ostentan las Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, porque los secretarios de Estado, en nuestro sistema - político, son colaboradores directos del Presidente de la República, y - como tal son una misma entidad; como lo confirma el artículo 1 de la --- LOAPF, en lo referente a la administración centralizada.

Por otra parte, el artículo 6 de la L P U y GPF* faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto "asignar la tarea de planeación, programación-presupuesto, información y estadística, evaluación y con--- trol de todo el sector público, incluyendo lógicamente a la administra--- ción paraestatal". También el control de esta Secretaría se realiza a -

* Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

través del "acuerdo a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal por el que deberán rendir por lo menos bimestralmente, un informe de actividades a su respectivo Organismo de Gobierno". (D.O. --- 7-IV-75).

La planeación presupuestaria y de gestión que realiza esta Secretaría a nivel global se afirma y también en el control presupuestario directo que realizan los distintos "cabeza de sector", secretarías o departamentos a nivel sectorial o grupal de empresas. También existe un doble control de gestión por parte del Ejecutivo sobre las empresas públicas: (78)

- 1) microeconómico, fronterizo a un control day-to day, (sic) a nivel de los coordinadores de sector.
- 2) macroeconómico a nivel de programación y presupuesto global quizá --- fronterizo a un control de gestión a priori.

Además del control global y sectorial del Ejecutivo, éste ejerce -- controles especializados sobre el sector paraestatal, como es el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en donde, entre una de sus principales finalidades está la de controlar el financiamiento y crédito de dichas empresas, según la L G D P* y la propia LOAPF. También existen otras normas al respecto como son: el reglamento de las instituciones nacionales de crédito (D.O. 29-VI-59), por el cual se fortalece y ra

(78) Witker, Jorge. Op. Cit., p. 152

* Ley General de Deuda Pública.

tifica el control de ésta Secretaría, con la finalidad de vincular la política crediticia a los objetivos de la política económica general; el decreto del Ejecutivo por el que se establecen las bases para el funcionamiento de los fideicomisos públicos, a la vez que deslinda competencias en la materia con la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como con los coordinadores administrativos.

Por otra parte, la L G D P dice: "toda empresa pública, antes de iniciar gestiones para concertar un crédito, ha de obtener autorización de Hacienda a fin de que no afecte el prestigio internacional de la nación y al mismo tiempo pueda obtener asesoramiento técnico gubernamental." (79)

Esto significa que en materia de endeudamiento externo o interno -- las empresas públicas solo podrán contratarlo autorizadas por dicha Secretaría, quien además supervisa la trayectoria financiera de las mismas y verifica la aplicación adecuada de los créditos concertados. De esta manera, una vez cumplidos estos requisitos, la contratación puede efectuarse directamente por la empresa comprobando que dicho crédito se --- aplicará a los proyectos incluidos en los planes y presupuestos aprobados. (art: 21 de la LGDP). En materia de control de bienes existen dos Secretarías que ejercen el control-autorización y que son: la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y la Secretaría de Comercio y

(79) Artículos 11 y otros de la LGDP.

Fomento Industrial. Esta última Secretaría también ejerce un severo control sobre las empresas públicas en materia de adquisiciones y arrendamientos en base a la ley sobre adquisiciones, arrendamientos y almacenes de la Administración Pública Federal (D.O. 31-XII-79); por lo cual la aplicación de esta ley es comprensivo en todo el sector público y tiene una finalidad de orden público y de interés social.

3.2.1 El Control Jurídico por el Ejecutivo Federal.

Existen dos tipos de control: el a priori y el a posteriori. (80)

- 1) El control a priori.- Consiste en la autorización previa del programa de gastos de cada empresa pública, por parte, de la dependencia "cabeza de sector" del grupo de empresas donde está sectorizada. Este organo externo a la empresa interviene en la elaboración del presupuesto de la misma, esto se ha facilitado debido a la estructuración programática del presupuesto prescrita por la L P C y G P, la cual se refiere específicamente a la vinculación del gasto con los objetivos y metas de la gestión.
- 2) El Control a posteriori.- Se realiza a través de la verificación de la exacta ejecución del gasto programado y el logro o no de los objetivos previstos. Esta función la realiza la Secretaría de Programación y Presupuesto, quién además lleva la contabilidad consolidada de

(80) Witker, Jorge. Op. Cit., pp: 154-155

todas las empresas públicas, haciendo más objetivo el control presupuestal. A continuación haremos una síntesis de los actos de las empresas públicas sujetas al control del Ejecutivo: (81)

- 1.- creación
- 2.- organización interna
- 3.- disolución y liquidación
- 4.- reclutamiento de personal
- 5.- programas
- 6.- presupuestos
- 7.- inversiones
- 8.- endeudamientos
- 9.- precios y tarifas
- 10.- adquisición de tecnología
- 11.- instalación espacial
- 12.- adquisiciones
- 13.- construcción de obras
- 14.- política laboral
- 15.- creación de otras empresas
- 16.- adquisición de acciones o de partes sociales
- 17.- contabilidad y eficiencia administrativa y financiera

(81) Ibid.

3.3 La Fiscalización del Poder Legislativo Federal sobre la Empresa Pública.

Respecto a las facultades de control del Poder Legislativo sobre el sector paraestatal se establecen en las funciones de fiscalización que - la constitución otorga a dicho poder del Estado, a manera de contrapeso respecto al Ejecutivo, para poder lograr un equilibrio de funciones y poderes, evitando concentrar el poder. Dicho en otras palabras, la constitución otorga al órgano Ejecutivo, la facultad de manejar y controlar de distintas maneras los negocios del orden administrativo de la Federación a fin de proveer en esfera administrativa el exacto cumplimiento de las leyes. Sin embargo, por una parte, a la administración pública se le en carga el ejercicio de ciertos tipos de control, por la otra parte, puede analizarse también como objeto de diversos tipos de control; de esta manera el órgano Legislativo tiene encomendado el control político formal y el de legalidad de las actividades de los órganos Ejecutivo y Judicial.

Entre las principales atribuciones que tiene el Poder Legislativo - esta el de examinar, discutir y aprobar el presupuesto del siguiente año fiscal, así como decretar los impuestos necesarios para cubrirlo; conocer el informe del Ejecutivo sobre el estado general que guarda la administración pública del país y, finalmente, revisar y aprobar en su caso, la Cuenta Pública del año anterior, por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda, revisando la exactitud y justificación de los gastos. Mencio-

naremos en forma superficial que, toca al Poder Judicial vigilar que las leyes o actos de las demás autoridades se apeguen a lo estipulado por -- nuestra Carta Fundamental, y por tal motivo, es el que ejerce en última instancia el control constitucional de los casos sometidos a su jurisdicción.

El artículo 93 constitucional, en su segundo párrafo determina que: "Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores o Administradores de los Organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades".

Continúa diciendo en su último párrafo: "Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal".

Por otra parte, la Ley Orgánica del Congreso de la Unión determina que la Cámara de Diputados contará con las comisiones de investigación -- que se "integran para tratar los asuntos a que se refiere el párrafo final del art: 93 constitucional, y que sus reuniones (art: 63) se aten---

drán a las disposiciones reglamentarias relativas.

A la Cámara de Senadores se les faculta para nombrar comisiones con carácter transitorio a fin de "conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto haya sido designadas".

De lo expuesto podemos afirmar que la fiscalización que realiza el Poder Legislativo Federal, solo es aplicable a las entidades paraestatales mediante tres formas: (82)

- 1) Por la aprobación de sus presupuestos.
- 2) A través del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la cuenta pública federal, la Cámara de Diputados fiscaliza el ejercicio en los términos señalados anteriormente.
- 3) Mediante comisiones cualquiera de las Cámaras puede investigar el funcionamiento de los organismos públicos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Estas actividades comprenden a los fideicomisos ya que, al no poseer personalidad jurídica, con la comparecencia responsable o la investigación de la institución nacional de crédito en la que se constituyó - el fideicomiso se ejerce el control; las empresas de participación estatal minoritaria no están sujetas a investigación por las Cámaras.

(82) Cué de Duarte, Irma. "Fiscalización del Poder Legislativo sobre Empresas Públicas". Anuario Jurídico. No. VIII. Instituto de Investigaciones Jurídicas, edit. UNAM, México 1981, pp: 117-118

Finalmente, podemos decir que nuestra Carta Magna otorga facultades implícitas y explícitas al Poder Legislativo Federal para realizar funciones de control directo sobre las empresas públicas que conforman el sector paraestatal; además otorga solo facultades implícitas al Ejecutivo Federal en materia de control de entidades paraestatales. Por otra parte, cada una de las Cámaras que integran el Poder Legislativo tienen atribuciones de investigación directa sobre organismos públicos y empresas de participación estatal mayoritaria, por lo cual se estima necesario la coordinación entre ambas al realizar su ejercicio, a fin de no entorpecer la marcha de las entidades con visitas excesivas.

También consideramos que los sistemas de control de ambos poderes, deben ser congruentes, de manera que su ejercicio no redunde en operaciones repetitivas, dispersas o controvertidas.

3.4 La Política Económica de los Controles en la Empresa Pública.

La revisión de las características comunes a la administración pública, privada, económica y social, puede bien ser una forma razonable para identificar los tipos de problemas que enfrentan los sistemas de control; sin embargo, la experiencia de todas estas áreas puede ser relevante, en mayor o menor grado, para la búsqueda de soluciones políticas en la coordinación de la empresa pública. William P. Glade clasifica la administración de la empresa pública en cuatro etapas que son: (83)

(83) Glade P., William. "La Política Económica de los Controles en la Empresa Pública: Un Enfoque Contextual". Anuario Jurídico. No.VIII Instituto de Investigaciones Jurídicas, edit. UNAM. México 1981, pp. 269-282

1) Administración Pública. - Cuyo término se utiliza para referirse a los mecanismos y procedimientos de organización por medio de los cuales se manejan las funciones primordiales del gobierno: v.gr., la creación y aplicación de las leyes, la administración de justicia a través de la resolución del litigio, la conducción de las relaciones exteriores, etc. Los problemas más comunes dentro de esta área son; -- cuando los procedimientos rutinarios de la administración pública son inadecuadamente aplicados a las empresas públicas respecto de funciones tales como: selección de personal, salarios, políticas escalafonarias, procedimientos de adquisiciones, contabilidad, y otros procedimientos administrativos, incluyendo también la participación de los representantes de sectores interesados dentro de los procesos de decisión de la organización.

Existe otro aspecto de la administración pública que es de suma importancia en los países en vías de desarrollo para la coordinación y control del sector paraestatal, este es la notoria desigualdad de una región del país con relación a otra, en los ámbitos socio-económico, político y cultural; esto se debe a que en este tipo de sociedades multiformes, las instituciones de la administración pública apropiadas para la organización de la vida civil en ciertas regiones, deben ser reemplazadas de jure o de facto por otras estructuras para otras regiones. Por tal motivo, la coordinación administrativa de la política gubernamental debe tomar muy en cuenta estas diferencias, porque también los mecanismos de coordinación del sector paraestatal presen-

tan cierta variación inter-regional, dependiendo de la gama de variantes en la producción, v.gr., mientras que en una región subdesarrollada se podría requerir de una superintendencia o autoridad supervisora para asegurar la prestación coordinada de una serie de servicios, p.e., electricidad, caminos, créditos, etc.; en tanto, en aquellas regiones desarrolladas, es decir, con una infraestructura bien establecida, no requeriría de una estructura organizativa de carácter especial que -- permitiese la prestación de servicios concertada.

Finalmente, podemos concluir diciendo que las empresas públicas, como unidades de la administración pública, deben estar sujetas por un lado, a algún tipo de supervisión, en interés de su responsabilidad pública; y por otro, que sus operaciones deben armonizarse para lograr una política coherente. Cabe señalar que los mecanismos de coordinación y control propios de estas tareas comunes, serán distintos para el sector estatal y para las dependencias regulares de la administración pública.

- 2) Administración Privada. - Es la que se refiere a la dirección de empresas constreñidas por el mercado y que, bajo propiedad y dirección privada, produce bienes y servicios con propósitos de lucro. En las economías en vías de desarrollo, el mecanismo coordinador de la administración privada puede estar mal estructurado, de tal manera que en -- ciertas partes del país, sea notoriamente inadecuado como mecanismo -- eficiente de distribución y equilibrio de tendencias; es decir, las -

utilidades excesivas que obtienen las empresas dominantes en tal situación, puede representar una aguda contradicción con los objetivos sociales más amplios.

Por otra parte, la operación de las empresas públicas, es capaz de reflejar la variedad de situaciones de producción prevalecientes en una economía en desarrollo; dicho de otra manera, para comprender su papel en un sistema, se requiere un examen de la articulación existente entre la política y las estructuras económico-políticas, del mismo modo que las condiciones de acceso a los recursos organizados por el estado o libremente por el mercado se encuentran modificadas por la propia acción del estado. De igual manera, las empresas públicas, por sus actividades en ciertos sectores de la economía parecen estar no sólo sujetas a los precios del mercado, sino incluso, subordinadas a los grandes intereses del sector privado. También dentro del mismo sistema, la función de las iniciativas del Estado en materia económica puede ser la de atropellar los intereses del sector privado y, al reducir el mecanismo del mercado, establecer patrones de distribución de recursos muy distintos de aquellos que se generarían a partir de los precios del mercado emanados de las relaciones locales de producción. Como conclusión diremos que, la tarea del control y la coordinación diferirá de un contexto a otro, al menos en su forma de aplicación, es decir, como las formas de la administración privada difieren de un contexto de producción a otro.

3) Administración Social.-- Tiene como finalidad la prestación de aquellos servicios sociales como salud, educación, jubilación y sistemas de seguridad social. La característica económica principal de este tipo de administración es la de una mera transferencia de recursos -- sin paralelo en ninguna otra parte de la sociedad, excepto por lo que se refiere a la asistencia privada. Por lo general no representan -- operaciones significativamente lucrativas, por el contrario, los aspectos estructurales y procedimientos de organización son similares a los de la administración pública.

Sin embargo, lo referente a la política de precios o a la asociación voluntaria de cliente y empresa, los servicios médicos, así como los de educación, pueden administrarse como empresas mercantiles. Solamente en el caso de que la política pública los declare bienes públicos, pueden ser redefinibles, tomar el carácter público y susceptibles de ser prestados por una dependencia de la administración social. -- Dentro de las áreas de esta administración, las que más se relacionan con el tipo empresarial son aquellas que funcionan como mecanismos para distribuir cierto subsidio cuya demanda tiende a ser en cierto grado variable, es decir, que mientras las empresas públicas funcionen como sistemas auxiliares de servicio social, es necesario que esto se reconozca claramente junto con la magnitud y el patrón distributivo del subsidio, determinados por el juego mismo de las consideraciones políticas y tecnocráticas que prevalecen a todo lo largo de la actividad de la administración social, aún cuando los costos a alcanzar, --

pueden y deben reducirse; para tal caso debe especificarse la política para medir la gestión de la empresa en la prestación del servicio social, pero tomando en consideración si el esquema de control y coordinación ha de operar eficazmente.

Finalmente debemos de tomar en cuenta que algunas de las operaciones de la administración social pueden ser útiles para mantener la estabilidad del sistema político, en virtud de consideraciones políticas -- que no pueden especificarse explícitamente e incorporarse de manera formal en un esquema de control y coordinación, es decir, la función latente de dichas operaciones puede ser distinta de su función manifiesta.

- 4) Administración Económica.-- Tiene cierta similitud con la administración social, especialmente en lo referente a las sociedades con niveles más avanzados de desarrollo. Esto se manifiesta de una manera -- más patente, en los siguientes factores: en la administración fiscal, la operación de los programas gubernamentales de prestación de servicios, el diseño y administración de políticas de tarifas, la planeación económica y determinación e implementación de una política monetaria, aplicación de legislación antimonopólica, reglamentación de -- servicios públicos, implementación de otros aspectos de política industrial, etc.

De lo expuesto, consideramos que las empresas industriales, comerciales y financieras propiedad del Estado y dirigidas por éste, las cua-

les integran el sector paraestatal, presentan modalidades cada vez -- más ligadas a la administración privada; debido a que la administrac-- ción económica ha tenido una expansión tal que, en los países en vías de desarrollo la empresa pública juega un papel clave en la ejecución de las políticas nacionales de desarrollo; sin embargo, las empresas públicas han tenido una existencia en constante asedio, debido princi-- palmente a las ambigüedades existentes en relación con los criterios adecuados para evaluar su actividad y a falta de decisión sobre las - estructuras organizativas más adecuadas para supervisar y coordinar - sus operaciones.

Podemos concluir diciendo que las empresas públicas en que las consi-- deraciones extra-comerciales constituyen una característica más o me-- nos permanente de su operación, difieren mucho de las empresas públi-- cas por su origen, es decir, si como política social, se decide subsi-- diar y por tanto preservar un sistema de pequeñas granjas y/o coopera-- tivas, junto a una gran empresa agrícola comercial, no se podría espe-- rar que las diversas empresas públicas que intervienen como parte del sistema de apoyo de estas entidades socialmente favorecidas, tengan - que operar sobre la base de un criterio meramente comercial. Por lo tanto una empresa pública por su origen o por la naturaleza de sus -- operaciones permanentes, puede servir a un propósito público identifi-- cable, es decir, cuando es principalmente pública por su origen, tien-- de a confundirse con el área de la administración privada, excepto --

por el régimen de su patrimonio; sin embargo el factor de la propiedad no es suficiente para proporcionar una distinción de criterio, ya que también la dimensión de su objetivo público se encuentra implícito y en ocasiones, explícito en las operaciones de un gran número de empresas del sector privado.

En los países en vía de desarrollo la diferenciación en cuanto a los límites entre lo público y lo privado, es confusa debido al carácter usual de la política comercial e industrial; la regulación de la iniciativa privada puede ser menos extensa, sino de jure por los menos - de facto, que la existente en las sociedades industriales más avanzadas.

3.5 La Sectorización de la Administración Pública Federal y la Discriminación de Controles.

Como hemos señalado anteriormente, los dos modelos de regulación de las empresas públicas que existen en México -(modelo centralizado y modelo descentralizado o por sectores)- han constituido las figuras de "sector administrativo", "coordinador de sector" (Arts: 50 y 51 LOAPF) que sustentan al nuevo modelo descentralizado o sectorial de regulación de las entidades paraestatales, ha permitido la distribución de las entidades por actividades afines con el propósito de que la "planeación, coordinación y evaluación" de sus operaciones quede a cargo de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que el Ejecutivo determine y con

los cuales sus funciones guarden mayor similitud. La institucionalización de la programación de actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto (art: 9 LOAPF) y también el hecho de que se establezca que el presupuesto se formulará con base a "programas que señalan objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución" (art: 13 LOAPF), es decir, que el presupuesto se vinculará a las grandes prioridades nacionales.

Esto ha venido a cambiar el énfasis del control en favor de la supervisión del cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas de la Administración Pública Federal. Por otra parte, el abandono del presupuesto tradicional implica modernizar el instrumento contable, debido a que la presupuestación por programas requiere de una contabilidad de costos de los programas, subprogramas y otras categorías en que se ha dispersado el proceso programático-presupuestal. De igual manera, la glosa de cuentas que antes, por ley, era una "glosa legal, numérica y contable, se ha transformado en otra que tendrá que destacar los resultados obtenidos y sus respectivos costos, lo que facilitará también la comparación no sólo entre los resultados logrados y programados (eficacia), sino los costos reales como los presupuestales (eficiencia)" (84). Por otra parte, para distribuir las responsabilidades entre las dependencias globalizadoras y coordinadoras de sector y las entidades pa

(84) Juárez Mejía, Gofolfino. "La Sectorización de la Administración Pública Federal y la Discriminación de Controles". Anuario Jurídico. No. VIII. Instituto de Investigaciones Jurídicas, edit. UNAM, México 1981, p: 342.

raestatales en los procesos de planeación, programación-presupuesto, información y estadística y evaluación fue necesario que se emitiera un documento con "las reglas del juego" (sic), mismo que se conoce como "Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal", en el cual se precisa que "la concepción sectorial, como convención de análisis programático, obliga a considerar y diferenciar los distintos niveles de preparación de decisiones que funcionan dentro de la Administración Pública Federal y que corresponden a las dependencias de orientación y apoyo global (Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público), a las dependencias coordinadoras de sector -- (Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos) y a las entidades paraestatales que se integran a cada sector". (85)

De lo expuesto, podemos decir que la sectorización puede permitir algunos perfeccionamientos en relación con la coordinación y control de las entidades paraestatales, v.gr., la determinación por el Coordinador de Sector sobre el mayor o menor grado de intensidad en la coordinación y el control a que pueden estar sujetas las empresas públicas. Cabe señalar que el período de formación de las decisiones serviría para definir el grado de intensidad de la coordinación y el control, así como la dinamicidad de la rama de actividad económica en que estén situadas.

(85) Ibid., p: 343.

3.6 ORGANOS DE CONTROL DEL ESTADO SOBRE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

1. Poder Ejecutivo.

- 1.1 Presidente de la República.
- 1.2 Secretaría de tutela ("cabeza de sector").
- 1.3 Secretarías de control.
- 1.4 Secretarías que integran sus órganos internos.
- 1.5 Organos de control de la Presidencia de la República.
- 1.6 Organos dominatrices ("holding").
- 1.7 Tribunales administrativos.
- 1.8 Tribunales de la administración.

2. Poder Legislativo.

- 2.1 Presupuesto de ingresos.
- 2.2 Presupuesto de egresos.
- 2.3 Informe anual del presidente de la República
- 2.4 Informe anual de los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo.
- 2.5 Cuenta pública.
- 2.6 Citación de secretarios de Estado, jefes de departamento administrativo y directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.
- 2.7 Comisiones de investigación.
- 2.8 Informes especiales de secretarios de Estado, jefes de departamentos administrativos y directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.
- 2.9 Auditorias de la Contaduría Mayor de Hacienda.

3. Poder Judicial.

3.7 AUTOCONTROL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

1. Recursos administrativos que se interponen ante el mismo órgano que emitió el acto.
2. Recursos administrativos que se interponen ante un órgano superior al que emitió el acto.
3. Recursos administrativos que se interponen ante un órgano especializado en el conocimiento de esos medios de defensa.
4. Recursos administrativos que se interponen ante un órgano que no forma parte de la empresa pública cuyo acto se impugna.

Citado por: Francisco Ruiz Massieu.

3.8 PERSONAL OCUPADO EN LA EMPRESA PUBLICA 1970-1980

(Miles de personas)

Años	Población económicamente activa	Personal de empresas pública	Contribución porcentual
1970	13 873	411	3.0
1971	14 182	438	3.1
1972	14 498	493	3.4
1973	14 822	537	3.6
1974	15 152	601	4.0
1975	15 490	672	4.3
1976	15 836	696	4.4
1977	16 238	726	4.5
1978	16 844	755	4.5
1979	17 676	817	4.6
1980	18 795	879 p	4.7

p. Preliminar

Fuente: V Informe de Gobierno, Anexo I, 1981, p. 8-j.
 Memoria de Labores. Secretaría del Patrimonio Nacional,
 1975, pp. 88 y 89.
 Programa Nacional de Empleo 1980-1982. Secretaría del
 Trabajo y Previsión Social, diciembre de 1979.

Citado Por: Alejandro Carrillo Castro.

3.9 VENTA DE LOS BIENES Y SERVICIOS OFRECIDOS POR LAS EMPRESAS PUBLICAS EN
RELACION AL PRODUCTO INTERNO BRUTO (1970-1980)

(Millones de pesos)

Años	PIB	Ventas de la empresa pública	Participación porcentual
1970	444 271	53 675	12.1
1971	490 011	60 604	12.4
1972	564 727	74 710	13.2
1973	690 891	91 512	13.2
1974	899 707	129 658	14.4
1975	1 100 050	168 122	15.3
1976	1 370 968	190 208	13.9
1977	1 849 263	299 274	16.2
1978	2 346 041	383 971	16.4
1979	3 063 073	538 891	17.6
1980	4 261 161 ^p	733 537 ^p	17.2

^p Preliminar.

Fuente: V Informe de Gobierno, Anexo I, 1981, pp. 8 G y 15. Memoria de Labores. Secretaría de Patrimonio Nacional, 1975, pp. 88 y 89.
Presupuesto de Egresos de la Federación 1980 y Presupuestos autorizados de entidades no apoyadas, 1980, Secretaría de Programación y Presupuesto.

Citado por: Alejandro Carrillo Castro.

**3.10 CONTRIBUCION DEL SECTOR PARAESTATAL A LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO
FEDERAL 1970-1980
(Millones de pesos)**

Años	Ingresos tributarios	Impuestos pagados		Total	Contribución porcentual
		PEMEX	Otras empre- sas públicas		
1970	37 001	1 179	1 686	2 865	7.7
1971	40 057	1 183	1 823	3 006	7.5
1972	44 446	1 753	2 002	3 755	8.4
1973	62 495	1 186	2 541	3 727	6.0
1974	91 239	4 898	1 773	6 671	7.3
1975	124 701	8 598	3 430	12 028	9.6
1976	154 797	7 761	4 557	12 318	8.0
1977	218 654	18 253	14 021	32 274	14.8
1978	291 588	28 300	17 267	45 567	15.6
1979	398 338	48 207	34 835	83 042	20.8
1980p	651 410	163 359	28 244	191 603	29.4

p Preliminar.

Fuente: V Informe de Gobierno, Anexo I, 1981, p. 39.
Memoria de Labores, Secretaría del Patrimonio Nacional, 1975, pp. 88 y 89. Presupuesto de Egresos de la Federación 1980 y Presupuestos autorizados de entidades no apoyadas, 1980, Secretaría de Programación y Presupuesto. Boletín Mensual de Información Económica. Secretaría de Programación y Presupuesto. Julio 1977, p. 149.
Cuentas de la Hacienda Pública Federal 1970-1980. Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Programación y Presupuesto.

Citado por: Alejandro Carrillo Castro.

3.11 PARTICIPACION DE LA EMPRESA PUBLICA EN LAS
IMPORTACIONES, 1970-1980

(Millones en pesos)

Año	Nacionales	Organismos y empresas públicas			Participación porcentual
		PEMEX	Otras empresas	Total*	
1970	28 993	1 034	4 558	5 592	22.7
1971	30 091	1 084	4 320	5 404	18.0
1972	33 981	2 688	5 007	7 695	22.6
1973	47 668	3 796	11 214	15 010	31.5
1974	75 709	8 672	20 657	29 329	38.7
1975	82 131	6 818	26 132	32 950	40.1
1976	90 900	8 368	20 984	29 352	32.3
1977	126 352	12 001	32 427	44 428	35.2
1978	177 278	34 588	40 707	75 295	42.5
1979	273 272	34 137	48 118	82 255	30.1
1980	426 232	52 664	64 898	117 562	27.6

* No incluye al IMSS, PIPSA e Industrias Conasupo, S. A. de C. V.

Fuente: Boletín Mensual de información Económica, Secretaría de Programación y Presupuesto, Diciembre, 1979, p. 107 Diciembre, 1981, p. 97.

Datos de Auditoría Externa, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

Datos de Comercio Exterior 1980-1981. Instituto Mexicano de Comercio Exterior. Subdirección General de Planeación y Desarrollo.

Serie Información Económica, Sector Externo, Banco de México, S. A., enero de 1981, pp. 7 y 29.

Citado Por: Alejandro Carrillo Castro.

CONCLUSIONES

- 1.- El Estado debe responder a los intereses de las mayorías, sin que -- sus acciones se vean impedidas o limitadas por intereses particula-- res, porque la intervención del Estado tiene la finalidad esencial -- de garantizar no solo el proceso mismo de desarrollo, sino que éste -- tenga las características que exigen los principios que rigen la vida colectiva y el bienestar común.
- 2.- Es imprescindible que cuente con capacidad de decisión sobre los aspectos esenciales de la vida económica de la nación, lo que implica necesariamente su participación; es decir, el desarrollo exige una -- acción consciente y sostenida por parte del Estado, a fin de que la política de desarrollo, expresada en programas, puede traducirse en medidas concretas que impulsen la ejecución del plan. Ya sea, en -- forma exclusiva o asociada con particulares, en aquellos renglones -- que son estratégicos para la marcha económica general del país.
- 3.- La Planeación del Desarrollo económico y social del país y la progra mación de las actividades de la Administración Pública deben conside rarse como una actividad altamente participativa y plural; es decir, se debe armar un sistema que permita al Estado, conjuntamente con la iniciativa privada y social, fijar metas para evitar que los propósi tos y líneas de política queden sueltos, a la expectativa de inicia tivas que se producen desordenadamente y se resuelven sin concierto, sino es que arbitrariamente, en los procesos administrativos y buro cráticos.
- 4.- La regulación de la empresa pública, ordenada en forma sistemática y congruente, debe considerar facultades normativas con estricto apego al respecto de la autonomía jurídica y patrimonial de las entidades públicas.

- 5.- En el nivel constitucional, se establecen las funciones reguladoras de la empresa pública que corresponden, por una parte, al Ejecutivo Federal y, por la otra, al Legislativo Federal, integrándose así un sistema normativo de responsabilidad para el sector paraestatal que coadyuve a mantener un equilibrio entre los poderes de la Unión.
- 6.- Consideramos acertadas las recientes reformas tanto constitucionales como de la LOAPF, porque de esta manera nuestro derecho público adquiere un sistema jurídico con aproximaciones técnicas, pero con un contenido eminentemente económico, para regular esta forma de gestión de la empresa pública en relación a dos factores: primero, a su entorno social, a sus relaciones con el Gobierno Central; y en segundo lugar, a sus aspectos administrativo y de equilibrio entre los factores de la producción.
- 7.- Consideramos, que a pesar de que la Constitución Mexicana no precisa una teoría de la empresa pública, si se dejaron asentadas las principales atribuciones para la participación regulatoria del Estado; es decir, quedaron implícitas las facultades de utilización de instrumentos de política económica, entre los cuales puede incluirse al sector paraestatal.
- 8.- En vista de la evolución y de la realidad económica y social en que vivimos, consideramos necesaria la expedición de una norma constitucional que establezca la naturaleza, función y objetivos de la empresa pública en México; es decir, que se le de al Estado apoyo y direccionalidad, principalmente en el área de energéticos, electricidad, siderurgia, fertilizantes, para que garantice los insumos básicos -- que el resto de los sectores demanda.
- 9.- Debido a la problemática prevaeciente en el sector paraestatal las empresas públicas deben adoptar una praxis política que pretenda elevar la flexibilidad de éstas como instrumento de política económica, ampliando su eficacia tanto para enfrentar situaciones conyunturales como para inducir los cambios estructurales en la economía para avanzar en la senda de un desarrollo más equilibrado, justo e independiente.

- 10.- Se deben reforzar las acciones y ampliar los esfuerzos para que se logren avances significativos respecto a productividad, eficiencia, operación, sistemas de administración, relaciones laborales, tecnología y, en la parte financiera, generación de ahorro corriente. Todo ello, enmarcado dentro de la necesaria congruencia entre los fines corporativos de las mismas y los grandes objetivos nacionales.
- 11.- Se requiere fomentar la coordinación de los organismos públicos dentro de cada sector y con el resto de éstos, para enmarcar su actividad dentro de la estrategia global de desarrollo.
- 12.- Es necesario avanzar en la definición de objetivos y metas específicas, tanto económicos como financieros, para cada empresa organismo, con el objeto de posibilitar la evaluación de su desempeño y resultados, sobre la base del tipo de actividad que realicen y los objetivos para los que fueron creados. En especial los de consumo popular, donde existen sectores de población marginados; su contribución al desarrollo es de una alta prioridad, ya que permiten que su tipo de población pueda satisfacer su necesidad primaria de alimentación, además fomentan en forma fundamental la economía de un amplio sector campesino.
- 13.- Respecto al Control, consideramos que adquiere una doble fisonomía; ante todo política, administrativa y contable; es decir, se acepta - que bajo condiciones normativamente fijadas y obedeciendo a directrices políticamente establecidas, el control en la administración pública ha de ser bivalente, pues debe orientarse a verificar tanto la regularidad o legalidad de los actos realizados por los agentes del Estado, como su oportunidad y eficiencia. Por tal motivo se debe de tomar en cuenta que el "Control" es un medio de regulación, y no un fin.
- 14.- Las empresas públicas al agruparse por sectores de administración gubernamental, constituyen la figura del Coordinador Sectorial; por lo

cual a cada sector le debe corresponder la responsabilidad de impulsar los procesos de planeación, programación, presupuestación, evaluación y control de las entidades que le son adscritas por sectores económicos.

- 15.- Respecto a los Fideicomisos, consideramos que se debe de obligar a los delegados Fiduciarios especiales o los Directores de Fideicomisos Públicos, a rendir un informe de las Cámaras del Congreso de la Unión, a pesar de que el Art. 93 constitucional los excluya de ésto. Pero desde nuestro punto de vista, el fideicomiso es una institución típica del Derecho Mercantil; sin embargo, se ha utilizado para realizar actividades que competen al Estado y con elementos patrimoniales que también son públicos.
- 16.- Deben establecerse guías a los administradores para regular la situación financiera, el endeudamiento, la capitalización y, en su caso, la concesión y transparencia en los subsidios que otorguen las empresas por cuenta del Estado. Principalmente en las dependencias globalizadoras del Ejecutivo Federal por una parte; y por la otra, a nivel del Legislativo Federal para el ejercicio de las facultades de la Cámara de Diputados y para el auxilio que requiere la Contaduría Mayor de Hacienda, para evaluar la Cuenta Pública que el Poder Ejecutivo presenta anualmente a esa representación nacional.
- 17.- Es necesario que ante el derecho se acompañe la responsabilidad del empresario público, la responsabilidad debe ser entendida como un deber social, administrativo, financiero y político.

B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Acto Administrativo".
- AGUIRRE HERNANDEZ, Jorge Manuel. "Las Empresas Públicas".
- ALVAREZ DE LA CADENA, Jorge. "La Empresa Pública y el Desarrollo Nacional".
- ARROYO GOMEZ, Miguel. "La Empresa Pública en España".
- BARRE, Raymound. "El Desarrollo Económico".
- BONEO, Horacio. "Las Relaciones entre Gobierno Central y Empresa Pública".
- CARRILLO CASTRO, Alejandro-GARCIA RAMIREZ, Sergio. "Las Empresas Públicas - en México".
- CARRILLO FLORES, Antonio. "La Constitución en el Desarrollo Económico y Social en México, las Experiencias del Proceso Político Constitucional en México y España".
- CUE DE DUARTE, Irma. "Fiscalización del Poder Legislativo sobre Empresas Públicas".
- Diccionario de Política y Administración Pública.
- Expertos de las Naciones Unidas. "¿Qué es el Desarrollo Económico?".
- FAYÁ VIESCA, Jacinto. "Administración Pública Federal".
- FERNANDEZ BRAVO, Vicente. "El Intervencionismo del Estado como Factor de Desarrollo".
- FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo".
- GARZARO, R. "Diccionario de Política".
- GLADE P. William. "La Política Económica de los Controles en la Empresa Pública: Un Enfoque Contextual".
- JUAREZ MEJIA, Godolfino. "La Sectorización de la Administración Pública Federal".
- KAPLAN, Marcos. "Aspectos Sociopolíticos del Intervencionismo Estatal en América Latina".
- _____. "Reformas a los Artículos Económicos de la Constitución".
- NAVA NEGRETE, Alfonso. "La Empresa Pública y Sociedad Anónima de Estado".
- NOVOA MONREAL, Eduardo. "Las Empresas Públicas y el Estado".
- Revista de Análisis Político. "El Plan Nacional de Desarrollo-La Crisis del Pueblo".

RODRIGUEZ, Octavio. "La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL".

RUIZ DUENAS, Jorge. "Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana".

RUIZ MASSIEU, José Francisco. "Formas Jurídicas de la Empresa Pública".

"La Empresa Pública: Un Estudio de Derecho Administrativo sobre la Experiencia Mexicana".

SERRA ROJAS, Andres. "Derecho Administrativo".

SILVA CIMMA, Enrique. "El Control Público".

TIMBERGEN, Jean. "La Planeación del Desarrollo".

VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel. "El Régimen Jurídico del Fideicomiso Público en México".

"Doctrina General del Fideicomiso".

WITKER, Jorge. "La Empresa Pública en México y España. Un Estudio Comparativo de Derecho Administrativo.

* No se precisa la ficha bibliográfica completa porque ya está incluida en las notas a pié de página.